



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA APLICADA
Mestrado Profissional em Comércio Exterior e Relações Internacionais

ALBERTO SILVA RODRIGUES

**O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC:
Um Estudo de Caso sobre os Subsídios da União Européia ao Açúcar**

Recife - PE
2005



ALBERTO SILVA RODRIGUES

**O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC:
Um Estudo de Caso sobre os Subsídios da União Europeia ao Açúcar**

Dissertação apresentada ao Programa Pós-graduação em Economia, no curso de Mestrado Profissional em Economia Aplicada em Comércio Exterior e Relações Internacionais da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, como requisito à obtenção do grau de Mestre.

Área de Concentração: Comércio Exterior e Relações Internacionais

Orientador: Prof. Olímpio de Arroxelas Galvão

Recife – PE

2005

Rodrigues, Alberto Silva

**O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC :
um estudo de caso sobre os subsídios da União
Europeia ao açúcar / Alberto Silva Rodrigues. –
Recife : O Autor, 2005.**

100 folhas : il., tab.

**Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de
Pernambuco. CCSA. Economia, 2005.**

Inclui bibliografia.

**1. Economia aplicada – Comércio exterior –
Relações internacionais. 2. OMC (Organização
Mundial do Comércio) – Sistema de Solução de
Controvérsias (SSC) – União Europeia (EU) – União
Europeia x Brasil – Disputa comercial – Subsídios ao
açúcar. I. Título.**

**339.54
382.63**

**CDU (2.ed.)
CDD (22.ed.)**

**UFPE
BC2006-138**

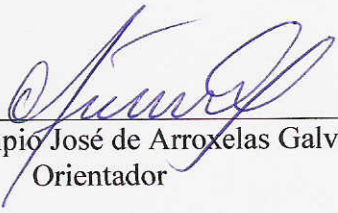
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PIMES/ PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**PARECER DA COMISSÃO EXAMINADORA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO
DO MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA DE**

ALBERTO SILVA RODRIGUES

A Comissão Examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, considera o candidato **APROVADO**.

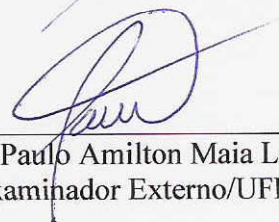
Recife, 15/09/2005



Prof. Dr. Olímpio José de Arroxelas Galvão
Orientador



Prof. Dr. Álvaro Barrantes Hidalgo
Examinador Interno



Prof. Dr. Paulo Amilton Maia Leite Filho
Examinador Externo/UFPB

*Aos meus pais, Bartolomeu Cerqueira Rodrigues e Maria
Auxiliadora Rodrigues que me deram a educação necessária
para ter força, perseverança e honestidade diante dos
grandes desafios da vida.*

AGRADECIMENTOS

À Deus, meu senhor, por iluminar meus caminhos, dando força para buscar vencer os obstáculos da vida e perseguir meus sonhos.

À minha família, em especial, meu pai, Bartolomeu Cerqueira Rodrigues e minha mãe Maria Auxiliadora Silva Rodrigues, pelos ensinamentos e força para vencer os desafios.

Maria Betania Silva Rodrigues, pelo incentivo e força em toda minha vida acadêmica e profissional.

Em especial ao meu professor e orientador, Sr. Olímpio de Arroxelas Galvão, pelas valiosas contribuições e estimada atenção prestada à feitura do meu trabalho, de forma que veio a viabilizar a conclusão desta pesquisa.

À todos os professores do PIMES/UFPE pela transmissão de conhecimentos e ótima convivência com os alunos.

À todos os colegas da Turma I do Mestrado Profissionalizante em Economia pela agradável convivência durante estes dois anos de jornada.

*"We are firmly of the belief that the existence of the GATT,
and now the World Trade Organization, as a rules-based
system, provides the foundation on which our deliberations can
build in order to improve... As we enter the new millennium,
let us forge a partnership for development through
trade and investment."*

Nelson Mandela, no Aniversário de 50 anos do GATT /
Genebra, Maio de 1998

RESUMO

Esta Dissertação teve por objetivo analisar o Sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio, realizando um estudo sobre as raízes do GATT, da OMC e dos acordos de regulamentação do comércio internacional. Após a Conferencia de Bretton Woods o mundo passa a buscar o caminho da multilateralidade, que difere do modo bilateral que os países conduziam suas relações comerciais até então. Realizando um estudo sobre as origens das regulamentações do comércio internacional, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, até os dias atuais, torna-se possível um melhor entendimento sobre o comércio global e seus desdobramentos nas economias dos países ricos e pobres. Este trabalho apresenta no seu último capítulo um estudo de caso atual, relatando a disputa comercial travada pela Austrália, Brasil e Tailândia contra a União Européia. O objeto da controvérsia é questão dos subsídios da UE destinados aos produtores de açúcar do bloco e através desse estudo é possível visualizar o funcionamento do Sistema de Solução de Controvérsias na prática. Tendo em vista que um dos principais objetivos citados no acordo constitutivo da OMC é o incentivo ao desenvolvimento e melhorias das condições de vida dos cidadãos dos países através do comércio, a temática da disputa comercial se torna de extrema importância no que tange os interesses dos países em desenvolvimento, fortemente dependentes do setor agrícola.

Palavras-chave: OMC. Comércio Internacional. Economia Internacional

ABSTRACT

The aim of this thesis was to evaluate the Dispute Settlement System of the World Trade Organization, evaluating the roots of the GATT, the WTO and the agreements ruling international trade. After the Bretton Woods Conference, the world becomes more multilaterally system oriented, different from the bilateral way that the countries conducted its commercial politics until then. Doing a study about the origins of the regulations of the international trade, since the end of World War Two, until nowadays, it turns possible a better understanding on global trade and its development in the countries, the rich ones and the least developed countries. This study shows in its last chapter a case study about a recent commercial dispute that was started by Australia, Brazil and Thailand, against European Communities and its Common Agriculture Policy. The motivation of this dispute was the subsidies on sugar that the European Union gives to its producers and doing this analysis it is possible to see how the Dispute Settlement System functions. One of the main objectives of the WTO, in its constitution agreement, is to promote the development of the countries and give to their citizens better lives through the trade development. For that reason, the object of the commercial dispute presented in this study is extremely important, once it hits directly on the Least Developed Countries and also on developed countries concerns, since they are very much dependent on the agricultural products.

Key Terms: WTO. International Trade. International Economy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA	Acordo Agrícola
ACP	Bloco econômico – África, Caribe, Pacífico.
ASMC	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
CE	Comunidade Européia
ESC	Entendimento Sobre Solução de Controvérsias
EUA	Estados Unidos da América
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
LDC	Least Developed Countries
NMF	Nação Menos Favorecida (Regra de Não-Discriminação entre as Nações)
OA	Órgão de Apelação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIC	Organização Internacional para o Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
PAC	Política Agrícola Comum
SCM	Subsidies and Countervailing Measures Agreement
SSC	Sistema de Solução de Controvérsias
UE	União Européia
UNCTAD	Conferencia das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
WTO	World Trade Organization

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. DO GATT À OMC: HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E DO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE DISPUTAS COMERCIAIS INTERNACIONAIS.	16
2.1 Introdução.	16
2.2 OIC, GATT e OMC.	17
2.3 O Sistema de Solução de Controvérsias no GATT.	28
2.4 O Novo Sistema de Solução de Controvérsias da OMC.	33
2.4.1 Órgão de Solução de controvérsias – OSC.	44
2.4.2 Órgão de Apelação.	50
2.5 O Papel da Negociação no SSC.	51
2.6 As Propostas para Mudanças no SSC da OMC.	53
3. ESTUDO DE CASO: DECISÃO DA OMC SOBRE SUBSÍDIOS DA UNIÃO EUROPÉIA AO AÇUCAR	63
3.1 Introdução	63
3.2 Abertura do Painel	64
3.3 Argumentos dos Países Signatários Envolvidos	69
3.4 Terceiros Participantes – Países Membros	81
3.5 Relatório Interino - Considerações do Painel e das Partes Envolvidas	84
3.6 Decisões do Painel	85
4. CONCLUSÕES	92
5. BIBLIOGRAFIA	97

1. INTRODUÇÃO

Observando a evolução das relações econômicas internacionais e do comércio mundial nos últimos tempos, constata-se que houve grandes realinhamentos no século passado, sobretudo na segunda metade do século XX. Na década de 1940 após o final da 2ª Guerra Mundial, foram criados dois organismos internacionais com objetivos definidos: o primeiro teria como foco reconstruir os países europeus destruídos pela guerra enquanto o segundo teria que criar um fundo monetário capaz de socorrer os países que enfrentassem problemas financeiros, sobretudo em seus balanços de pagamentos. Além desses dois organismos, foi vislumbrada também a criação de uma terceira instituição destinada a fomentar o comércio mundial. Estes organismos eram respectivamente o BIRD (Banco Mundial), FMI (Fundo Monetário Internacional) e o terceiro seria a OIC, - Organização Internacional do Comércio (que não chegou a entrar em funcionamento). Logo após a criação do FMI e do BIRD, nasceu também o BID – Banco Interamericano para o Desenvolvimento – com o objetivo inicial de dar suporte financeiro aos países do continente americano. Todas essas organizações tinham a função de propiciar um ambiente internacional estável, promovendo o crescimento econômico dos países e do comércio internacional. O objetivo de estabilizar as relações comerciais fica claro ao destacarmos que um dos principais objetivos do FMI era socorrer os países em crise nos balanços de pagamentos, mantendo estável o câmbio destes países evitando assim maiores adversidades nas trocas comerciais e permitindo o crescimento dos países.

Na segunda metade do século XX as relações internacionais se tornam mais complexas e sensíveis. A tentativa de criação de um Organismo que tratasse do comércio internacional foi fracassada. A OIC (Organização Internacional para o Comércio) foi vetada

pelos EUA. No entanto um acordo que fazia parte da proposta de criação da OIC é aprovado, em 1947. Denominado de “General Agreement on Tariffs and Trade” em inglês (GATT), este acordo serviu de base para a regulamentação do comércio e políticas tarifárias até praticamente o final do século passado, e tem validade ainda nos dias atuais.

O GATT operou como um acordo no qual os países participantes eram signatários e se comprometiam a cumprir com o estabelecido pelo documento assim como também buscar o crescimento do comércio entre os países através da diminuição de suas tarifas e barreiras aos produtos estrangeiros. Os avanços significativos direcionados à liberalização do comércio entre os países aconteciam nas rodadas de negociações, geralmente conhecidas pelo nome da cidade ou país onde aconteciam essas reuniões.

Ocorreram desde a criação do GATT oito rodadas de negociações, onde o assunto principal na maioria delas foi a redução de tarifas. A negociação mais longa e considerada mais completa foi a Rodada de Uruguai, que iniciou em 1986 e terminou em 1994. Nesta rodada, foram abordadas temáticas que transpassavam a redução de tarifas, estendendo-se como, por exemplo, a propriedade intelectual, a redução de barreiras não tarifárias, a agricultura, têxteis, serviços, solução de disputas e principalmente, como resultado mais significativo, a criação da OMC – Organização Mundial do Comércio.

Dentro do escopo da OMC, vigora o Sistema de Solução de Controvérsias (suas regras e procedimentos) que é regido pelo “Anexo 2” do próprio acordo da Organização. O mecanismo que administra e é responsável pelo funcionamento do Sistema é o Órgão de Solução de Controvérsias que contabiliza, após o nascimento da OMC, em 1995, em torno de 300 disputas comerciais, nos mais variados setores da atividade econômica.

Um acordo internacional, por melhor formulado que tenha sido ou um próprio Organismo, por maior que seja seu respaldo perante os países participantes, não tem nenhum valor se seus signatários falharem no cumprimento de suas obrigações e compromissos. É por conta destes motivos que a existência de um Sistema, dentro da OMC, para tratar de disputas comerciais tem extrema importância para permitir que tais direitos e deveres dos países nas relações comerciais sejam defendidos de forma igualitária e não seja conduzida e definida de acordo com o poder que cada país exerce no contexto mundial. Desde sua criação em 1995, o novo Sistema de Solução de Controvérsias veio aumentando sua importância à medida que os países passaram a buscar estes mecanismos para solucionar suas disputas comerciais. É possível observar que este Sistema foi um dos maiores e mais importantes resultados da Rodada do Uruguai, juntamente com a criação da OMC.

O comércio é um dos grandes motores que movem as economias dos países, propiciando crescimento e desenvolvimento às nações. No entanto, é de se esperar que haja conflitos de interesses nas relações bilaterais. Por esse motivo é de extrema importância que haja dentro da Organização que trata do comércio mundial, a OMC, um sistema preparado para ajudar os países a chegarem a um consenso e a um entendimento nas suas disputas. É dentro deste contexto que realçamos o grande valor do estudo dos mecanismos de solução de controvérsias dentro da OMC, pois é através deste órgão que os países podem clamar pelos seus direitos e recorrer quando um país se sentir prejudicado pela política comercial de um outro país.

Fazendo-se aqui uma analogia, tome-se como exemplo um cidadão que é sempre passivo e não está atento quanto aos seus direitos. Este cidadão poderá ser prejudicado em sua vida podendo vir a ter seus direitos violados inúmeras vezes, ou mesmo vir a sofrer processos judiciais injustamente. Isto é o que pode ocorrer no comércio internacional, no âmbito das

relações bilaterais e multilaterais entre os países. Muitas vezes, um país pode infringir as regras da OMC e prejudicar comercialmente um terceiro país. É no Sistema de Solução de Controvérsias que este país poderá vir a lutar pelos seus direitos.

Esta Dissertação tem como objetivo, em um âmbito geral, expor de uma maneira clara e prática a história dos organismos e acordos internacionais que regulamentaram o comércio no mundo e em seguida tratar sobre o Sistema Internacional de Solução de Disputas, tornando mais compreensível suas raízes, nascimento e evolução até os dias atuais. A análise do funcionamento deste mecanismo se completará através de um estudo de caso, onde alcançaremos nossos objetivos específicos, expondo na prática as maneiras reais como o Sistema de Disputas da OMC opera, analisando o cumprimento dos prazos fixados, o poder de coerção para obrigar aos países a cumprirem as decisões e as penalidades aplicadas ao país, ou aos países, que tenham utilizado práticas não condizentes com os acordos da OMC. Por fim, este trabalho fará uma avaliação da eficiência do Sistema como um todo, desde suas premissas contidas em seus regimentos até seu funcionamento em uma disputa comercial.

Para este propósito, esta Dissertação é apresentada em 4 capítulos, cujos conteúdos são a seguir descritos. O primeiro capítulo trata da introdução ao tema do estudo que versa sobre a OMC e o seu Sistema de Solução de Controvérsias. O segundo capítulo mostra as razões que deram origem a atual organização que regula as regras do comércio no mundo. O capítulo seguinte aborda um estudo de caso real de disputa comercial travada pelo Brasil, Austrália e Tailândia – países que acionaram o mecanismo de solução de controvérsias questionando os subsídios europeus ao açúcar produzido no bloco. O trabalho é concluído no quarto capítulo onde é feita uma análise ampla do objeto de estudo, uma disputa comercial acionada pelo Brasil, Austrália e Tailândia, questionando os subsídios da UE ao açúcar. Neste capítulo, serão

examinadas as implicações que a disputa acarretou para os países envolvidos e os desdobramentos desta disputa, assim como também outras implicações no âmbito das relações internacionais e do comércio global.

2. DO GATT À OMC: HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E DO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE DISPUTAS COMERCIAIS INTERNACIONAIS.

2.1 Introdução

Quando nos referimos aos organismos que regulamentaram as trocas internacionais de bens, serviços e outros itens dentro do comércio internacional, apenas três instituições (ou acordos) regeram este tema, mesmo que com limitações. Foram eles: OIC – Organização Internacional para o Comércio; GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio e OMC – Organização Mundial do Comércio. A Organização Internacional para o Comércio não chegou sequer a ser criada de fato, apesar de todo o seu esboço ter sido vislumbrado.

A vertente de desenvolvimento do comércio internacional ganhou força após os Acordos de Bretton Woods, em 1944. Em 1947 foi negociada a Carta de Havana, que previa a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC) para regulamentar o comércio internacional, propondo reduções tarifárias e a resolução de outros assuntos. A OIC nunca foi colocada em prática: dos 56 países participantes das negociações, apenas dois, a Austrália e a Libéria, apresentaram proposta concreta de ratificação da Carta de Havana. O Brasil era um dos países participantes. A abrangência da Carta era vasta, ao citar dentro em seu texto desde o comércio de mercadorias, de serviços, até temas relacionados à propriedade intelectual, isso ainda no final da década de 1940. Apesar de seu ambicioso projeto de constituição, a OIC não chegou a ser aprovado, devido ao veto dos EUA.

No mesmo ano de 1947, iniciaram-se as negociações de um acordo contratual entre 23 países, dentre os quais se encontrava o Brasil. Este acordo denominado de GATT – General

Agreement on Tariffs and Trade¹ – criou um regime de obrigações comerciais voltadas ao combate das práticas protecionistas dos países, visando o estímulo e aumento constante do comércio entre as nações através da diminuição das barreiras entre eles. Os países passaram a utilizar o acordo sobre tarifas e comércio para reger suas relações comerciais. O GATT passou então a regulamentar o comércio internacional e assim continuou sendo por quase meio século.

Em 1994 foi finalmente criada uma Organização que cuidaria do comércio, a OMC – Organização Mundial do Comércio. Era uma instituição, com embasamento jurídico e com força própria para conduzir o relacionamento entre os países, no que se referiam aos assuntos de comércio entre eles.

2.2 OIC, GATT e OMC

No fim da Segunda Guerra Mundial, o estabelecimento de uma nova ordem política e econômica foi considerado necessário pelas potências, com o objetivo de assegurar a supremacia do sistema capitalista no contexto mundial. A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) representou a base política da ordem internacional pós-Segunda Guerra. Os pilares econômicos dessa ordem - o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird), conhecido como Banco Mundial - foram criados pelo Acordo de Bretton Woods, de 1944. Uma terceira instituição, dedicada ao estabelecimento de uma

¹GATT – Abreviação em inglês, que significa “General Agreement on Tariffs and Trade”. Tradução para nosso vernáculo “Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio”

regulamentação do comércio multilateral, seria a Organização Internacional do Comércio (OIC), que deveria ser criada em 1947.

O posicionamento hegemônico dos EUA e um desentendimento com os países europeus, contudo, inviabilizou a criação da OIC. Dois pontos seriam interessantes observar nessa situação. Um primeiro aspecto seria o fato de que interessava aos Estados Unidos a eliminação de taxas de importação e o fim de sistemas preferenciais de comércio em um curto espaço de tempo. No entanto, os países europeus, recém atingidos pela guerra, não podiam fazer frente à concorrência norte-americana e ademais desejavam manter seus sistemas preferenciais de comércio com suas colônias.

A criação da Organização Internacional do Comércio chegou a ser estabelecida pela Carta de Havana, em 1947, mas o Congresso norte-americano recusou-se a ratificar a proposta. A criação de uma instituição verdadeiramente multilateral de comércio não interessava naquele momento aos Estados Unidos, por se constituir em uma barreira à sua supremacia econômica e comercial frente aos países europeus. Isto explica a própria criação de um acordo entre partes contratantes, em lugar de uma organização da qual os países se tornarem membros.

Em lugar da OIC, foi proposto que no âmbito do GATT funcionasse uma espécie de organização informal, constituída de uma grande estrutura administrativa, incluindo praticamente todos os organismos que estavam concebidos para operar como tal, como previsto na OIC: havia uma Diretoria Geral, uma Secretaria Executiva e uma junta de solução de controvérsias, por exemplo – organismos que deram base para a constituição da OMC, em 1994.

Em lugar da OIC, propôs-se então um acordo, o GATT, Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, que contou inicialmente com apenas 23 países signatários, entre eles o Brasil. O Brasil foi um país bastante ativo nos processos de negociação do GATT (ABREU, 1998).

O GATT estabeleceu, em 1947, um conjunto de normas que deveriam nortear as regras específicas de comércio estabelecidas por cada parte contratante. São elas²:

- Tratamento Geral da Nação Mais Favorecida (NMF, ou “Regra de Não-Discriminação entre as Nações”): Estabelece que toda vantagem, favor, privilégio ou imunidade em direitos tarifários ou aduaneiros concedida a uma parte contratante deve ser estendida aos produtos similares comercializados com qualquer outra parte contratante;
- Lista das concessões: determina a relação de produtos e tarifas que devem ser aplicadas entre partes contratantes e servem de parâmetro para estenderem-se os benefícios aos demais países;
- Tratamento Nacional, ou “Regra de Não Discriminação entre Produtos”: uma vez dentro da fronteira de um país, produtos importados não devem sofrer discriminação com relação aos produtos nacionais;
- Transparência: obrigatoriedade de publicação de todos os regulamentos e demais medidas relacionadas ao comércio;
- Eliminação das Restrições Quantitativas: o único instrumento de proteção permitido em trocas comerciais são tarifas aduaneiras, lembrando que um dos objetivos do GATT é torná-las cada vez mais reduzidas; quotas e barreiras não tarifárias são proibidas. Há regras especiais para produtos agrícolas.

² GATT “General Agreement on Tariffs and Trade “ (Acordo Geral Sobre Pautas Aduaneiras e Comércio de 1947)

Alguns desses princípios são fontes de controvérsia desde a criação do GATT. A Regra de Não-Discriminação entre as Nações, por exemplo, uma herança do processo de negociação norte-americano, pressupõe a igualdade entre os países contratantes, o que, considerando que existe um imenso abismo econômico entre os países do Norte e os do Sul, contribuiu para a manutenção de suas diferenças e desigualdades. O Brasil apresentou uma proposta de reforma no GATT 1947 na década de 60 com o intento de melhorar as condições dos países em desenvolvimento dentro dos processos decisórios. A este respeito aborda Abreu (1998, p. 5)

“The most interesting initiative by Brazil in the GATT in the 1960’s was taken jointly with Uruguay on nullification and impairment of obligation (article XXIII). It was proposed that developed countries paid financial compensation to developing countries for violation of rules. Developing countries could withdraw their GATT obligations towards developed countries if the latter introduced measures affecting their exports. The principle of collective retaliation as a last resort measure was also proposed. But the initiative resulted in only minor changes in the dispute settlement rules”.

Dentro do GATT, todo processo de negociação tarifária começava bilateralmente, procedimento que passou a chamar-se “Regra do Maior Exportador”: só o maior exportador de um produto para um mercado teria o direito de solicitar reduções de tarifas do país importador. Em seguida, pela regra de Não-Discriminação, a redução de tarifas para aquele mercado se estenderia a outros exportadores, em troca de uma concessão equivalente. Assim, os países desenvolvidos, como maiores “players” do comércio mundial, ditavam sempre a pauta de produtos em negociação, e suas concessões representavam muito pouco no total do que importavam.

A Regra de Restrição das Barreiras Quantitativas, por sua vez, foi sistematicamente violada pelos Estados Unidos desde 1955, com a imposição de quotas de importação sobre vários produtos, entre os quais açúcar, queijo, carnes e produtos da indústria têxtil e de confecções, e, na década de 1990, têxteis e suco de laranja. É importante observar que tais produtos são, na grande maioria, provenientes de países subdesenvolvidos. A partir da tendência de ampliação de atribuições que a OMC representou em relação ao GATT, uma série de novos temas, muitos deles polêmicos, passaram a integrar a agenda da Organização, ao lado daqueles já tratados pelo GATT desde 1947.

Sob o abrigo do GATT, realizaram-se 8 rodadas de negociações tarifárias³, OMC (2003):

01. Genebra, Suíça (1947); 23 participantes;
02. Annecy, França (1949); 13 participantes;
03. Torkay, Reino Unido (1950-51); 38 participantes;
04. Genebra, 1956; 26 participantes;
05. “Dillon”, Genebra, (1960-62); 26 participantes;
06. “Kennedy”, Genebra (1964-67); 62 participantes;
07. Tóquio, Japão, (1974-79); 102 participantes;
08. Rodada Uruguai (Punta del Este, 1986-93), que estabeleceu a criação da Organização Mundial do Comércio; 123 participantes.

De acordo com a OMC⁴ (2003), “a primeira Rodada de Negociações resultou em 45.000 concessões tarifárias afetando US\$ 10 bilhões em comércio, em torno de um quinto do

³ Publicação da OMC “Understanding the WTO” (2003) p. 18. Tradução livre do autor.

⁴ “Understanding the WTO” (2003) p. 17. Tradução livre do autor.

comércio mundial”. A Rodada “Kennedy” foi a primeira que introduziu em seu tema de discussão outro objeto além de tarifas, que foram as medidas de antidumping. A Rodada de Tóquio foi a primeira a tentar abranger temas mais variados e pode ser considerada como a segunda rodada de negociações mais ambiciosa.

O GATT chegou ao início da Rodada do Uruguai, em 1986, com 76 signatários, sendo que outros 36 juntar-se-iam a ele até a conclusão da Rodada em 1994. As negociações do GATT, que a princípio se limitavam apenas a questões de reduções tarifárias, passaram a tratar também de outros temas relativos ao comércio, especialmente desde a Rodada de Tóquio. Não apenas novos produtos foram sendo acrescentados à pauta, mas centenas de acordos, regulamentações e mesmo distorções de regras, que contribuíram para transformá-lo em um verdadeiro complexo de acordos jurídicos.

Desde a Rodada do Uruguai, o GATT passou a emitir regras para a formação de zonas de livre comércio e uniões aduaneiras, as quais são tratadas como exceções à regra da Nação Mais Favorecida. Até o início de 1997, 96 acordos regionais de comércio estavam notificados junto a OMC. Quanto aos produtos agrícolas, estes são negociados desde as primeiras Rodadas do GATT, sob regras especiais. Estes produtos destacam-se por terem a maior incidência de barreiras não tarifárias, como subsídios, imposição de cotas de importação, cláusulas ambientais e medidas fitossanitárias.

Em 1994 chegaram ao fim as negociações da Rodada do Uruguai. Como maior resultado dessa rodada de negociações confere-se a criação da Organização Mundial do Comércio. O Organismo conservou os princípios, a estrutura jurídica e os acordos mais importantes do GATT, mas com implementação de atualizações ou reformulações. No entanto, a ampliação do escopo de atribuições da OMC estava presente já na Rodada do Uruguai, que deu

status de Tribunal à Organização, com poderes para determinar sanções ou medidas de retaliação aos países membros, apesar de que estes são mecanismos cuja utilização é desencorajada e apenas tomada como último recurso.

A OMC estabeleceu desde a sua criação um pacote de medidas regulatórias envolvendo o direito de propriedade intelectual. Nessa área estão inclusos o *copyright* (para exibição ou reprodução de textos, fonogramas, filmes e produções culturais em geral) e os direitos de propriedade industrial, aplicados a logomarcas, indicações geográficas, patentes e segredos industriais.

As políticas de comércio exterior dos membros ficaram submetidas ao crivo periódico da OMC, através do “*Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais*” e tiveram que se adequar às exigências acordadas na assinatura do acordo.

Ocorreu também a criação das chamadas indicações geográficas, que são denominações comerciais de produtos de acordo com a região em que são produzidos. A rotulagem de vinhos, outras bebidas alcoólicas e também outros produtos variados com queijos, (uma prática tradicional entre produtores europeus), era uma garantia de procedência e qualidade dos produtos. Nos últimos anos, esse conceito passou a ser aplicado também a outros itens e mesmo entre não alimentícios.

Outro tema importante é o acesso a novos mercados. Os EUA, a Comunidade Européia e o Japão têm forte interesse nesse ponto, principalmente no que concerne ao mercado de serviços, concentrados nos seguintes setores: financeiro, telecomunicações, energia, meio ambiente, saneamento, serviços profissionais (sobretudo consultoria jurídica) e transporte marítimo.

Desde a sua criação, a OMC já realizou seis Conferências Ministeriais, até o ano de 2005:

- Conferência Ministerial de Cingapura, em 1996.
- Conferência Ministerial de Genebra, em 1998.
- Conferência Ministerial de Seattle, em 1999.
- Conferência Ministerial de Doha, em 2001.
- Conferência Ministerial de Cancun, em 2003.
- Conferência Ministerial de Hong Kong, em 2005.

A primeira Conferência Ministerial ocorreu em Cingapura dois anos após a criação da OMC, entre os dias 9 e 13 de dezembro de 1996. Participaram da Reunião ministros da Agricultura, Finanças, Relações Exteriores, Comércio de governos de 120 países membros da OMC, além de representantes de alguns países que vislumbravam seu ingresso na Organização.

De acordo com a Declaração Ministerial de Cingapura o objetivo desta reunião foi o de fortalecer a OMC como o principal pilar para as negociações multilaterais para a contínua liberalização do comércio.

Em 1998 aconteceu a Conferência Ministerial de Genebra, ano em que o GATT completou 50 anos desde sua criação. Nesta reunião, os países (representados por seus Ministros) afirmam a importância de tornar a OMC um órgão mais transparente e que ficasse mais claro os benefícios que o sistema multilateral de comércio poderia trazer para a sociedade. Os Ministros reafirmam a grande importância de se apoiar o crescimento econômico e sustentado, visando o desenvolvimento e estendendo os benefícios do Sistema para todos os países de forma mais equitativa.

A primeira Rodada de Negociações seria lançada Conferência Ministerial seguinte, no final da década de 1990, que começou a ser chamada de Rodada do Milênio. Em 1999 ocorre a Reunião Ministerial de Seattle, que é considerada um fracasso no avanço das negociações. Havia sido criada uma expectativa em torno da Reunião de Seattle para criação de uma agenda para a Rodada seguinte, que seria a Rodada do Milênio. Com o malogro em Seattle, os planos foram alterados, tendo-se que esperar até 2001 quando aconteceria a próxima Conferência, a de Doha. Esta nova Rodada não foi mais chamada de Rodada do Milênio, mas sim, Rodada do Desenvolvimento.

Em novembro de 2001, foi lançada a Quarta Conferência Ministerial da OMC em Doha, capital do Catar. Nesta Reunião pôde ser iniciada as novas Rodadas de Negociações, que não foi mais denominada de Rodada do Milênio, mas sim, Rodada do Desenvolvimento. A Conferência centrou a discussão em setores como agricultura e serviços, que tiveram suas negociações iniciadas no ano de 2000, mas um número considerável de novos itens foi adicionado até a última Conferência Ministerial em Cancun, México, em setembro de 2003. As Conferências Ministeriais que acontecem a cada dois anos são consideradas como a mais importante instância onde ocorrem as principais decisões da OMC.

Embora diversos acordos tratassem do tema desde o século XIX, a Rodada de Doha foi a primeira negociação multilateral de comércio a abrigar a discussão sobre indicações geográficas fora do contexto estritamente europeu. O Brasil, por sua vez, também exporta produtos com denominação geográfica (queijo de minas, guaraná da Amazônia, cachaça, café e outros) cuja proteção está sendo negociada. No entanto, a indústria nacional utiliza muitas indicações geográficas européias para produtos como azeite, queijos, chocolates, vinhos e cervejas, para os quais poderiam ocorrer sanções ou outros prejuízos no caso de uma

regulamentação do tema. Já o tema dos investimentos e sua relação com o comércio foram introduzidos na OMC em 1996, como “mandato educativo”, ou seja, sem prever regras ou sanções.

A V Reunião Ministerial aconteceu em Cancun, México, entre os dias 10 e 14 de Setembro de 2003. O objetivo principal desta conferência seria implementar a agenda definida em Doha, a chamada “Agenda de Desenvolvimento de Doha” e também promover avanços na Rodada de Negociações iniciada no último encontro. O que aconteceu, no entanto, foram poucos avanços nos temas de liberalização de comércio. O tema Agricultura provocou uma paralisação das negociações devido ao impasse criado entre os países ricos e os países em desenvolvimento. Os países menos desenvolvidos (LDC’s)⁵ apoiaram o posicionamento do chamado G-22 (que se tratava do grupo de países que defendiam os interesses dos países pobres e em desenvolvimento) na quebra de braço com os países mais avançados.

A reivindicação do G-22 na Conferência da OMC era que os governos das grandes potências reduzissem os subsídios internos de sua produção agrícola para que os produtos de baixo valor agregado pudessem escoar com maior facilidade para o mercado mundial. As negociações na Conferência de Cancún não chegaram a nenhum avanço, pois os países industrializados não cederam em nada (ao mesmo tempo em que também não conseguiram fazer valer todos os seus objetivos). O G-22 apresentou o resultado da jornada no México como uma grande vitória, esboçando a expressão de “independência” desses países frente à supremacia das grandes potências. Ocorreu uma paralisação nos avanços na liberalização dos mercados, devido ao endurecimento dos países em desenvolvimento, nas negociações. O que mudou é que os

⁵ LDC’s – Least Developed Countries (Países considerados de menor nível de desenvolvimento, diferenciando dos países menos desenvolvidos (Less Developed Countries) por possuírem um nível de pobreza ainda mais acentuado).

países desenvolvidos não conseguiram nessa reunião impor seus interesses, como sempre fizeram nas negociações passadas.

Ao contrário de Cancun em 2003, a Conferencia Ministerial de Hong Kong em 2005 apresentou alguns resultados concretos: reafirmou o programa de Doha e a estrutura de trabalho que havia sido preparada e aprovada em meados de 2004; decide pelo fim de todo e qualquer tipo de subsídios agrícolas sobre exportações e medidas equivalentes na área de créditos à exportação, até o final de 2013. No setor agrícola as discussões são transferidas agora dois pilares: acesso a mercados e subsídios domésticos.

A partir de 2013 os subsídios dos países ricos a agricultura terá que acabar, mas a abertura de mercado para os países mais pobres não será total – o que possibilitará serem excluídos ainda produtos nos quais estes países não são competitivos.

Na barganha por avanços em agricultura, os países em desenvolvimento cederam, em parte, na abertura de seus mercados para bens industriais, como exigiam os países ricos. Em produtos manufaturados, ficou acertado que será utilizada a chamada fórmula suíça, que determina o mesmo percentual de corte de tarifa para todos os produtos, independente do setor. O percentual de corte ainda deverá ser negociado, mas o texto deixa em aberto a possibilidade de adoção de cortes diferentes nos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Em serviços, praticamente não houve mudanças. Ficou estabelecido que a abertura do mercado se dará pelo sistema de ofertas e demandas – cada país diz os setores de interesse em atuar e em oferecer abertura.

2.3 O Sistema de Solução de Controvérsias no GATT

O Sistema de Soluções de Controvérsias da OMC é reconhecido pelos estudiosos do tema como uma das maiores contribuições e inovações resultantes da Rodada do Uruguai. De fato, foi um grande avanço nas relações comerciais entre os países, mas isso não pode, no entanto, levar a crer que o SSC foi uma criação nova e que no antigo GATT, assinado em 1947, não havia nenhuma forma de discutir e julgar as contendas entre os países. Existiu de fato um “Sistema de Solução de Controvérsias” sob o GATT, que evoluiu consideravelmente durante os 50 anos em vigor. Muitos dos princípios e práticas que são utilizados no Sistema atual foram incorporados a partir de decisões e entendimentos das partes contratantes no antigo Sistema do GATT de 1947, artigos XXII e XXIII. No entanto, a Rodada do Uruguai trouxe modificações importantes ao antigo Sistema, que serão abordadas mais adiante.

O parágrafo 2º do artigo XXIII do GATT de 1947 estabelecia que as partes contratantes deveriam agir de forma unificada para lidar com qualquer disputa entre alguma Parte Contratante individualmente. Desta forma, disputas ocorridas nos primeiros anos do GATT foram submetidas a grupos de trabalho compostos de representantes de todos os interessados no conflito, incluindo as partes envolvidas. Estes grupos de trabalho adotavam os relatórios (decisões) por meio de consenso. Os grupos de trabalho logo foram substituídos por “painéis” que eram compostos por três a cinco “experts” independentes, que não teriam mais ligações diretas com as partes envolvidas nas disputas. Os painéis emitiam relatórios independentes, com recomendações respaldadas pelos acordos, dando parecer sobre um conflito. Este parecer era submetido ao Conselho Geral do GATT, quando, após sua aprovação, tal parecer se tornaria um documento legal com o resultado oficial para as partes envolvidas na disputa. Os Painéis do

GATT constituíram um conjunto de decisões que se tornaram jurisprudência de grande importância até os dias atuais.

As partes contratantes do GATT de 1947 modificaram e progressivamente codificaram alguns procedimentos e práticas nos processos de disputas. As mais importantes decisões e os acordos pré Rodada do Uruguai, de acordo com o “Handbook on the WTO Dispute Settlement System”⁶ (2004, p. 13), foram:

(...) A Decisão de 5 de Abril de 1966 sobre “Procedimentos” sob o

Artigo XXIII;

- O Entendimento sobre Notificações, Consultas, Estabelecimento de Disputa e Vigilância, adotado em 28 de Novembro de 1973;
- A Decisão sobre o Estabelecimento de Disputa, presente na Declaração Ministerial de 29 de Novembro de 1982;
- A Decisão sobre Estabelecimento de Disputa de 30 de Novembro de 1984.

O Sistema de Solução de Controvérsias vigente no GATT foi o primeiro mecanismo no contexto do comércio internacional que começou a colocar em questão as práticas comerciais conduzidas pelos países. Foi onde começou a ser possível questionar essas práticas tentando-se alinhar os países a uma conduta de abertura dos mercados internacionais, mas respeitando os acordos firmados no GATT. No entanto, o Sistema de Disputas que vigorou desde o GATT de 1947 até a criação da OMC apresentava muitas deficiências e algumas regras de funcionamento comprometiam a própria eficácia do Sistema. Alguns princípios continuaram inalterados até a Rodada do Uruguai. O principal a ser destacado é a regra de consenso positivo, que vigorou sob

⁶ “Manual Sobre o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC”. Tradução livre do Autor

o GATT 1947. Por exemplo, era necessário haver consenso positivo dentro do Conselho Geral do GATT, para que fosse permitido dar início a uma Disputa. Consenso positivo significava que não poderia haver objeção por nenhuma parte contratante. Importante ressaltar que os próprios participantes da contenda também eram consultados e poderiam objetar no processo de decisão da disputa. Ou seja, o país acionado poderia bloquear o estabelecimento de um painel. Também era necessária a aprovação do país julgado quanto à adoção de um resultado de um painel e mesmo autorizar a aplicação de medidas de compensação pelo país que fosse vitorioso na sentença e caso o país julgado não cumprisse com a Decisão.

Pode-se perguntar como um Sistema como esse pode ter chegado a funcionar algum dia. Por qual motivo um país que se deparasse com a abertura de um painel contra suas práticas comerciais não usaria seu poder de veto, até mesmo no estágio de adoção de uma Decisão contra si mesmo? Por que um país não bloquearia a decisão de aplicação de medidas compensatórias contra sua própria economia? Caso algum sistema jurídico interno funcionasse nesses parâmetros provavelmente não teria nenhuma eficácia. Surpreendentemente, não foi esse o resultado observado no Sistema de Solução de Disputas comerciais internacionais do GATT 1947. Os signatários respondentes aos painéis na sua maioria evitavam exercer seu poder de veto para bloquear as decisões consensuais do grupo de países participantes e permitiam o processo de aberturas de painéis em detrimento de seus próprios interesses. Existiam interesses de longo prazo por parte dos países participantes e também o intuito de preservar a efetividade do Sistema. A utilização exagerada individual do poder de veto por um determinado país também provocaria uma reação por parte dos outros países signatários para vetar qualquer questão comercial trazida por aquele país. Dessa forma, os painéis foram em sua maioria adotados mesmo que com possíveis atrasos em seus prazos (uma das falhas do antigo Sistema).

Analisando empiricamente os resultados do Sistema de Soluções de Disputas do GATT 1947, observa-se que este mecanismo trouxe resultados satisfatórios na maioria dos casos. No entanto, esta estatística deve ser levada em conta para os casos que foram trazidos à análise do GATT. Certamente, devido à natureza do Sistema de Disputas daquele tempo, muitos países não levaram adiante uma solicitação de abertura de um painel contra outro país signatário por acreditar que ele exerceria seu poder de veto. O risco dos países exercerem seu poder de veto enfraqueceu o Sistema de Estabelecimento de Disputas do GATT. Ocorreram vetos por parte dos países que receberam solicitações de abertura de painéis em setores sensíveis de suas economias ou em áreas onde era presente um forte interesse político. Na década de 1980 o Sistema de Estabelecimento de Disputas do GATT apresenta mais visível seu processo de enfraquecimento uma vez que os países começam a exercer seu poder de veto com mais frequência durante a adoção de painéis ou mesmo em relação às decisões finais dos grupos.

Mesmo quando um painel era adotado, o risco de uma das partes bloquear o andamento do mesmo influenciava sua análise e condução. Os avaliadores dos painéis sabiam que suas decisões deveriam ser aceitas também pela parte perdedora para ser aprovado. Dessa forma, havia uma espécie de mentalidade nos grupos de trabalhos para não levarem os julgamentos rigidamente alinhados aos méritos legais dos acordos, mas sim uma solução “diplomática” que garantisse a aceitação e cumprimento das partes envolvidas no processo.

Durante a Rodada de Tóquio, entre 1973 e 1979, aconteceu uma conjunção diferente quanto ao funcionamento do Sistema de Solução de Disputas. Muitos dos acordos que começaram a fluir durante a Rodada continham a descrição de seus próprios procedimentos para resolução de controvérsias, para aquele determinado acordo. Ficou conhecido como “Códigos

da Rodada de Tóquio”.⁷ Dessa maneira, só participariam do Sistema de Solução de Controvérsia os países que assinassem aquele determinado Código, que fariam parte do acordo que estariam assinando. Em algumas ocasiões, ocorria de haver regras que regulamentariam determinado assunto em mais de uma fonte, como por exemplo, nos Códigos da Rodada de Tóquio e no próprio Sistema do GATT 1947.

Ainda tendo solucionado muitas disputas comerciais no seu histórico, a vulnerabilidade do Sistema de Solução de Disputas do GATT foi tornando-se cada vez mais evidente, principalmente à medida que as negociações na Rodada do Uruguai avançavam. A confiança no Sistema se tornou abalada e os países começaram a tomar ações unilaterais e a acionar os outros signatários diretamente. Passou-se a acreditar que o Sistema multilateral de disputas não podia mais resolver as contendas e conflitos mais complexos.

De fato, grandes mudanças e de maiores impactos no SSC ocorreram na Rodada do Uruguai, o que resultou em um maior fortalecimento do Sistema de Disputas. Os procedimentos de trabalho se tornaram mais detalhados nas suas várias etapas, inclusive foram fixados prazos limites para os diferentes estágios das disputas, desde solicitação de disputas até o Órgão de Apelação, assim como também as respectivas respostas do país acionado. Uma característica importante do antigo Sistema do GATT bastante criticada, - o chamado “consenso positivo” -, foi alterado drasticamente, passando a funcionar o “consenso negativo”. Essa premissa diferenciava a maneira como as votações funcionavam entre os membros. Ou seja, para algo ser aprovado por consenso positivo, era necessário que todos os Membros aprovassem tal questão. Com a mudança, para que alguma decisão fosse rejeitada, por exemplo, deveria haver um consenso entre todos os membros reprovando tal decisão. Essa foi considerada uma das maiores e mais

⁷ Em Inglês: Tokyo Round “Codes”

importantes mudanças devido à fragilidade que esse mecanismo trazia ao sistema. A partir da OMC, um país não pode individualmente bloquear a abertura de um painel, ou uma decisão final do Organismo, como acontecia antigamente. As decisões passaram a ser automáticas, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC), tornando o Sistema mais eficaz e menos passivo a intervenções unilaterais. Para ocorrer a interrupção de um processo de controvérsia passa a ser necessário haver a concordância de todos os membros. Essas modificações, assim como outras que serão abordadas na próxima secção, trouxeram mais força e aplicabilidade ao SSC.

2.4 O Novo Sistema de Solução de Controvérsias da OMC

As disputas dentro da OMC dizem respeito essencialmente a “quebras de promessas”. Os países membros acordaram que se for constatado que algum Membro está violando as regras comerciais, eles irão acionar o sistema multilateral de disputas, ao invés de tomarem medidas unilaterais.

Um desentendimento entre Membros ocorre quando um país adota uma medida ou altera sua política comercial em alguma área que faz com que um ou mais de um país membro sintam que está havendo rompimento em algum compromisso firmado dentro da OMC. Pode haver também o interesse no caso por parte de outros países de se juntarem na disputa.

O Sistema de Solução de Controvérsias é a base do sistema multilateral de comércio e uma das grandes contribuições da OMC para a estabilidade da economia global. Se o comércio

mundial não tivesse uma maneira de estabelecer e solucionar as disputas entre os países envolvidos, as regras internacionais seriam menos eficientes, pois não haveria como assegurar o cumprimento dos acordos. A esse respeito aborda Lupi (2001)

(...) A implementação da regra de direito (rule of law) com base em sistemas jurisdicionais de solução de controvérsias é uma tendência exigida pela crescente interdependência econômica do mundo atual. O sistema de solução de controvérsias da OMC, obrigatório, pode contribuir e servir de modelo para a “juridicização” e “legalização” das relações internacionais, para o benefício da comunidade internacional.

Juntamente com o Sistema de Soluções de Controvérsias da OMC, foi acordado e aprovado entre os signatários o ESC – Entendimento Sobre Soluções de Controvérsias ou “Understanding on Rules and Procedures Governing The Settlement of Disputes” –, traduzindo literalmente, “Entendimento Sobre as Regras e Procedimentos no Estabelecimento de Disputas”. Este documento refere-se ao Anexo 2 do Acordo Constitutivo da OMC. Este acordo dispõe todas as regras que regem o processo de Solução de Controvérsias desde os passos iniciais (Consultas) até o estágio final que é o Órgão de Apelação. De acordo com a OMC⁸, (2004), “a mais importante inovação trazida juntamente com o ESC é que agora os países não possuem poder individual de bloquear as decisões, especialmente aquelas que vão de encontro aos seus interesses”.

O processo de disputas pode se constituir com um grupo de países contra um único país, com um Bloco Comercial contra um país, e com um país contra outro país (podendo ter terceiros participantes como “simpatizantes” à causa).

⁸ Citação com tradução livre do autor, do manual da OMC “A Handbook on the WTO Dispute Settlement System”

Através da aprovação do ESC, os países Membros afirmaram também a sua adesão aos princípios dos Artigos XXII e XXIII do GATT 1947, suas regras e procedimentos. As principais mudanças ocorridas com a instalação de disputas a partir do ESC, de acordo com Lupi (2001) são:

- a) (...) a adoção de relatórios não pode ser bloqueada pela parte perdedora;
- b) o restrito limite do tempo implica como resultado numa distribuição dos casos com notável velocidade;
- c) o gerenciamento das disputas por parte da OMC gerou credibilidade;
- d) a existência de um processo de apelação tem sido fundamental para a credibilidade do sistema;
- e) a assistência a países em desenvolvimento para formular e defender suas queixas, como requisito, foi decisivo para introduzir um sistema justo.

A estas mudanças, valorativamente já consideradas em sentido positivo, poderiam ser acrescentadas: a criação de um sistema integrado e unificado de resolução de controvérsias (ao contrário do sistema aprovado na Rodada Tóquio), centrado no ESC; o estabelecimento de um Órgão de Solução de Controvérsias, responsável pela administração das regras e procedimentos de solução de controvérsias, pela adoção dos relatórios, pela supervisão da implementação das decisões e pela adoção das medidas necessárias em caso de seu descumprimento; a existência de um procedimento de revisão do relatório antes da sua circulação para os Membros (interim review); a introdução da possibilidade de se recorrer à arbitragem, como meio alternativo de solução dos conflitos, tanto no estágio de decisão como no de implementação.

O ESC aplica-se aos acordos da OMC e seus quatro anexos. As regras e procedimentos nele contidos devem ser aplicados às consultas e ao estabelecimento de disputas entre Membros, relativo aos seus direitos e obrigações à luz do acordo que origina a OMC.

A operação de estabelecimento de uma disputa comercial envolve as partes interessadas no conflito (reclamantes, reclamados, terceiros participantes), o Órgão de Solução de

Controvérsias, a Junta de Apelação, o secretariado da OMC, árbitros, peritos independentes e inúmeras instituições especializadas.

Para o Brasil, país em desenvolvimento mais atuante no âmbito da utilização do sistema de solução de controvérsias, visto que está atrás, em número de casos, somente dos Estados Unidos e da União Européia, compartilhando da terceira posição com o Canadá, as regras sobre solução de litígios e suas eventuais alterações possuem grande relevância. O Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos⁹ é o acordo que rege a o Sistema de Solução de Controvérsias. Este documento se configura como o Anexo 2 do Tratado Constitutivo da OMC. Este acordo determina o modo pelo qual as divergências comerciais entre os Membros devem ser resolvidas. É também onde estão fixadas as regras e os procedimentos que devem ser levados a efeito no julgamento de uma disputa comercial.

No primeiro artigo do ESC, encontra-se a delimitação da aplicabilidade do acordo, definindo que suas regras e procedimentos se aplicam para solucionar diferenças que possam emergir dos seguintes acordos:

- a) Acordo Constitutivo da OMC
- b) Acordos Comerciais Multilaterais
 - Anexo 1A: Acordos Multilaterais sobre o Comércio de Bens
 - Anexo 1B: Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
 - Anexo 1C: Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio

⁹ Também chamado de “Entendimento sobre Solução de Controvérsias” e abreviado, “ESC”.

- Anexo 2: Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias

c) Acordos Comerciais Plurilaterais:

- Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis
- Acordo sobre Compras Governamentais
- Acordo Internacional sobre Produtos Lácteos
- Acordo Internacional sobre Carne Bovina

Além disso, o ESC é responsável também pelas controvérsias advindas de direitos e obrigações decorrentes do acordo constitutivo da organização e do próprio acordo sobre solução de disputas, considerado isoladamente ou em conjunto a outros acordos abrangidos. Estes se tratam de acordos bilaterais celebrados pelos países signatários e que envolvem áreas econômicas específicas e contem em seu bojo os procedimentos para resolução de diferenças sobre tais acordos.

O artigo segundo do ESC institui o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), ao qual cumpre administrar o entendimento e outras regras eventualmente advindas de outros acordos abrangidos no atinente à solução de controvérsias. Entre suas atribuições principais está também o poder de estabelecer os Painéis e adotar ou não seus relatórios, assim como os elaborados pelo Órgão de Apelação (OA) (órgão permanente que atua em caráter de última instância), fiscalizar o implemento das recomendações e autorizar a suspensão de concessões e outras obrigações decorrentes dos acordos abrangidos.

Como se constata, os dois primeiros artigos enunciam o âmbito de atuação das regras que serão enumeradas nos artigos seguintes, estabelecendo o modo pelo qual se resolvem eventuais conflitos entre elas e as regras especiais previstas nos acordos abrangidos.

O terceiro artigo traz disposições gerais sobre o sistema, observando que muitas delas têm um cunho mais direcionado aos “comportamentos” morais e mais abrangentes. Trata também da afirmação do comprometimento dos Estados no funcionamento adequado do mecanismo.

No quarto artigo aborda-se a previsão das consultas que de fato é a fase inicial da solução de uma controvérsia. Nesse primeiro momento, a parte que entende estar sendo prejudicada pelas práticas comerciais empreendidas por outra, dirige a esta última um requerimento de consultas, que deverá ser respondido nos dez dias seguintes à data do recebimento. O período estabelecido para a realização de consultas, a partir do recebimento da solicitação respectiva, é de 60 dias, exceto quando haja uma convenção diferente entre as partes. Caso as partes não encontrem uma solução mutuamente satisfatória nesse prazo, a parte que deu início às consultas poderá requerer a instauração de painel. A parte reclamante deverá se submeter ao referido prazo de 60 dias antes de solicitar a instauração do Painel. Entretanto, caso a parte reclamada, a quem foi endereçada a consulta, não responda em 10 dias, ou não inicie o estabelecimento de consultas no prazo de 30 dias ou em outro prazo que tenha sido convencionado, é facultado à parte demandante requerer diretamente a instauração do painel.

As solicitações de consultas devem ser notificadas, pelo reclamante, ao OSC e aos Conselhos e Comitês que cuidam de matérias relativas à controvérsia que motivou a adoção do procedimento. O requerimento de consultas deve ser depositado por escrito, devendo conter

indicação das medidas contestadas e o fundamento jurídico da reclamação. Nos casos de urgência, como, por exemplo, onde envolve bens perecíveis, os prazos podem ser reduzidos.

O artigo 4:10 estabelece que deverá ser concedida atenção especial aos problemas e interesses peculiares ao Membro considerado país menos desenvolvido ou em desenvolvimento. Essa é uma disposição, que, em princípio (como pode ser observado em algumas outras), abre a possibilidade de ter sua efetividade limitada ao discurso, o que, aliás, tem se demonstrado na prática neste caso específico. Alguns dos entraves que os países pobres enfrentam, são, por exemplo, a indisponibilidade de corpo de especialistas preparados para a disputa e falta de verba para cobrir os custos altos de participar de uma disputa.

Um país Membro que não está envolvido nas consultas pode participar do processo desde que seja constatado um interesse comercial substancial no caso. É necessário o consentimento da parte reclamada quanto à participação de terceiros. Não havendo concordância do país demandado, o Membro cuja participação nas consultas foi rejeitada poderá solicitar, ele próprio, um novo procedimento, com a instauração de consultas. Os “terceiros participantes”, (como são designados pelo ESC, traduzindo-se do idioma inglês, literalmente) terão acesso às comunicações das partes ao Painel, bem como poderão manifestar suas opiniões a respeito dos fatos envolvidos na controvérsia.

As partes podem também optar pela utilização dos procedimentos de bons ofícios, conciliação e mediação, os quais serão instaurados voluntariamente mediante acordo entre as partes, podendo começar e terminar em qualquer momento do litígio. Quando finalizados, a parte reclamante pode demandar o estabelecimento de um Painel, sendo também possível adotar saídas alternativas para a disputa, o que depende exclusivamente do que convencionarem as partes. Assim que é concluída a efetivação dos procedimentos citados, dentro de 60 dias após a

notificação de consultas, havendo consenso entre as partes a respeito da impossibilidade de êxito das negociações, a parte reclamante ficará, desde então, autorizada a pedir a instauração do Painel.

O artigo oitavo traz elementos acerca da formação dos Painéis, que devem contar, em princípio, com três integrantes, os quais serão escolhidos entre uma lista de pessoas suficientemente habilitadas para a atividade, sendo vedada a participação de nacionais dos países contendedores. A nomeação dos integrantes é de responsabilidade do Presidente do Órgão de Solução de Controvérsias OSC, podendo as partes, eventualmente, se oporem à escolha. Quando um dos litigantes for um país em desenvolvimento, mediante o requerimento do mesmo, um dos integrantes do painel deve ser nacional de um país também em desenvolvimento.

A função do Painel é avaliar os fatos e a aplicabilidade dos acordos abrangidos que se mostrarem necessários, observando se há conformidade entre eles e formulando conclusões a respeito. Para atender esse objetivo, é estabelecido um calendário de trabalho, estipulando datas de audiências com as partes, entrega de suas comunicações escritas e formulação de suas manifestações orais. Em regra geral, o período entre a data do estabelecimento do Painel e da distribuição de seu relatório definitivo deve acontecer em 6 meses, não podendo de forma alguma exceder 9 meses. Os Painéis têm liberdade de obter informações a respeito de qualquer País-Membro, pessoa ou entidade que julguem convenientes, podendo, inclusive, ser assessorados por especialistas nas matérias específicas às quais lhes foram submetidas.

As deliberações do Painel no processo de formulação do relatório são confidenciais, não permitindo assim a participação das partes envolvidas no processo decisório. Depois de emitido o relatório, ele será distribuído às partes e também aos outros Membros da OMC, sendo que todos poderão manifestar objeções por escrito.

O relatório, para surtir efeitos, deverá ser examinado e adotado pelo OSC, procedimento ao qual as partes poderão participar, o que denota uma maior publicidade nesta fase. Isso, contudo, se trata de procedimento quase automático, no qual a participação ou não das partes em nada ou em muito pouco interferiria no andamento do processo. O prazo para a adoção do relatório é de 60 dias após a data da distribuição aos Membros, sendo que tal não se consubstanciará caso uma das partes na contenda apresente uma notificação formal ao OSC apontando sua intenção de apelar. Caso isto ocorra, o OSC somente adota o relatório após a conclusão do exame feito pelo Órgão de Apelação.

Na fase de avaliação e decisão do painel o OSC tem uma função administrativa, visto que não emite opinião ou posicionamento a respeito dos fatos e alegações das partes - o OSC será examinado no item seguinte deste capítulo. Caso a disputa realmente se estenda para o Órgão de Apelação, (OA), verificam-se procedimentos semelhantes ao do OSC, dentro do Painel, como por exemplo, a questão da confidencialidade e anonimato das opiniões individuais emitidas pelos especialistas do OA. Assim que é emitido o relatório final, dentro das instancias do OSC ou após ter ido ao OA, caso a conclusão tenha sido pela comprovação da inconformidade nas medidas contestadas e respectivos acordos pertinentes, o OA trará recomendações ao Membro demandado para adequá-las, bem como sugerirá o modo de fazê-lo.

Após a adoção do relatório inicia-se a fase de aplicação da medida, pela parte demandada, das resoluções e recomendações que foram estipuladas e a responsabilidade pelo seu monitoramento é atribuída ao OSC. Essa é a fase de execução das recomendações e resoluções constantes nos relatórios emitidos pelo Painel ou pelo OA (se o caso estiver se estendido para esta instância).

O país acionado deve comunicar o OSC sobre suas intenções a respeito da adequação de sua política comercial de acordo com as recomendações estabelecidas, bem como os prazos necessários para fazê-lo. Caso o país informe que não seja possível a adoção imediata das medidas sugeridas, conforme recomendado no relatório, será estabelecido um prazo razoável para o respectivo cumprimento. O referido prazo razoável poderá ser proposto pelo Membro demandado, sob a condição de que seja aceito pelo OSC, ou mutuamente convencionado entre as partes, sendo necessário que assim ocorra nos 45 dias seguintes à data de adoção do relatório. Ou ainda, caso nenhuma das alternativas anteriores se verifique, o prazo será determinado por arbitragem, obrigatoriamente dentro dos 90 dias seguintes à adoção do relatório.

Quando o país demandado se recusa ou se omite na implementação de recomendações e resoluções, pode ser penalizado através de utilização de compensações e suspensão de concessões, que se consubstanciam em medidas voluntárias, temporárias e que deverão ser autorizadas pelo OSC para a execução por parte do país reclamante vitorioso. Esse é o último recurso ao qual pode lançar mão um Membro que se veja prejudicado por outro, em face da inobservância dos acordos celebrados aos auspícios da OMC.

A aplicação das medidas de compensação ou suspensão de concessões não é automática, pois o país demandante deve requerer permissão ao OSC para tanto. A obtenção dessa autorização, contudo, é uma questão bem mais delicada na prática do que pode parecer nas escrituras do ESC. Inicialmente, deve-se levar em conta que a implementação das recomendações e resoluções originadas do relatório será sempre preferida ao uso de práticas retaliatórias, mesmo que autorizadas. Sendo assim, é previsível que os esforços se empreendem para a efetivação das recomendações, sendo evitadas medidas de inibição do comércio.

Uma divergência que pode surgir ocorre antes da questão da sanção aplicável, mas no momento em que há discordância entre as partes a respeito da implementação regular das resoluções e recomendações, ou seja, se as medidas adotadas para lhe darem pleno e regular cumprimento estão em conformidade com os acordos abrangidos. A parte demandada pode afirmar que, no prazo estabelecido, cumpriu integralmente com as medidas que lhe foram recomendadas, enquanto a demandante pode afirmar que as medidas foram de encontro ao disposto em determinado acordo, de forma que as resoluções e recomendações não foram satisfeitas. A decisão a respeito, a fim de aferir se houve regular satisfação das recomendações por parte do Estado demandado, ficará a cargo do que se pode chamar de painel de revisão, o qual, em princípio, será formado pelo mesmo grupo especial que examinou a questão originalmente.

Verifica-se então que o primeiro impasse para a efetivação de qualquer medida recomendada pelo Painel pode ser o desacordo das partes acerca do cumprimento ou não das resoluções e recomendações contidas nos Relatórios adotados pelo OSC. Se isso ocorrer, pode demandar, praticamente, a instauração de uma nova disputa, um novo Painel, o que, evidentemente, acarretará um prazo ainda maior para que o país possa reaver os prejuízos decorrentes da política contestada do país reclamado.

Outro problema é a definição dos níveis de compensação ou suspensão de concessões ou outras obrigações. Caso as partes não acordem a respeito, a questão será decidida por arbitragem. Deve-se ainda levar em consideração que a retaliação deve figurar no mesmo segmento em que houve o reconhecimento de violação, anulação ou redução de vantagens ao País demandante. Esse é o princípio geral que deve ser seguido. Retaliações em outros setores ou em outros acordos somente poderão ser admitidas se comprovada a ineficácia do procedimento

mediante a aplicação do princípio antes referido e desde que demonstrada a existência de circunstâncias suficientemente graves.

Além da utilização do procedimento como Painéis, OA, aqui descrito, os participantes da disputa podem ainda optar pela utilização da arbitragem para a solução de uma controvérsia no quadro da OMC, quando as questões sobre as quais se busca uma solução estão claramente definidas e pode-se chegar a um acordo entre as partes. Mais uma vez ressalta-se que a utilização deste recurso só será possível mediante o acordo mútuo dos países em conflito.

2.4.1 Órgão de Solução de Controvérsias – OSC

O mecanismo responsável pela administração dos procedimentos e regras é o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), ou em inglês “Dispute Settlement Body”. O OSC está designado a administrar as regras, procedimentos, consultas e estabelecimento de disputas dentro das regras estabelecidas pelo Entendimento sobre Solução de Controvérsias. Segundo Thorstensen, (2001, p. 378) “a mais importante atividade do OSC é de supervisionar os trabalhos dos painéis e do Órgão de Apelação”. O OSC possui também, a autoridade de:

- Estabelecer painéis;
- Adotar as decisões dos painéis e da Junta de Apelação;
- Acompanhar a implantação das regras do acordo e de suas recomendações,
- Autorizar a suspensão de concessões e outras obrigações estabelecidas pelos acordos.

Sobre o Órgão de Solução de Controvérsias, interessante observar as palavras de Lupi (2001):

(...) Quem formula as recomendações ao Membro julgado em desconformidade com suas obrigações perante a OMC é o OSC. Contudo, tais recomendações são feitas com base nos relatórios dos painéis e do OA. Destarte, ao painel requer-se que proceda a uma avaliação objetiva dos fatos, da aplicabilidade e da concordância com os acordos abrangidos e pertinentes, formulando as conclusões que ajudam o OSC a fazer recomendações ou emitir decisões previstas nos acordos pelo ESC (artigo 11, ESC).

Os procedimentos dos painéis são flexíveis, porém, os prazos devem ser definidos com exatidão e respeitados. Em todo caso, o procedimento perante o painel não deverá ser reduzido pela metade (artigo 12.8, ESC). Por outro lado, em casos em que o painel pressinta impossível julgar a causa em seis meses, o prazo pode ser estendido a nove meses (artigo 12.9, ESC).

O OSC define os “panelists”, também chamado de grupo especial, que é um grupo de “experts” que julgam o caso, assim como também decidem se aceitam ou rejeitam os resultados e

considerações de um painel ou de uma apelação. Ratifica essa idéia também a passagem citada por Costa, (1996) “O Entendimento estabelece o Órgão de Solução de Controvérsias – OSC – para monitorar as regras e procedimentos relativos às consultas e à solução de disputas”. O OSC monitora a implementação das regras e recomendações assim como também tem o poder de autorizar retaliações quando um país não cumprir com as regras da OMC.

Com o objetivo de prover aos Membros tempo suficiente para analisarem as decisões dos Painéis, o Relatório poderá ser adotado em definitivo pelo OSC apenas vinte dias depois que forem distribuídos aos Membros, para que os mesmos tenham tempo de fazer suas análises e comentários

Pode-se dividir em dois os estágios pelos quais podem passar os países que resolvem iniciar uma disputa:

1º Estágio - Consultas: (até 60 dias)

Antes de qualquer ação, os países devem buscar um entendimento entre si com o objetivo de resolverem suas diferenças através do diálogo. Se não é alcançado um acordo, os países têm ainda disponível o Conselho Geral da OMC para intermediar as conversações e tentar buscar uma solução através de maneiras alternativas.

2º Estágio – Painel: (45 dias para ser instaurado o painel mais 6 meses para a conclusão)

Se as consultas falharem o país reclamante pode solicitar a abertura de um Painel. O OSC avalia o pedido e pode conceder a abertura de um painel. O painel pode ser bloqueado ou

sua abertura impedida apenas se houver consenso entre os Membros para tanto. Após todo o processo decisório, os Painéis emitem os relatórios com os resultados da investigação. Devido ao fato de esses resultados serem rejeitados apenas se houver consenso entre os signatários, as decisões dos painéis dificilmente são reprovadas. As decisões finais dos Painéis devem ser expedidas dentro de seis meses. Em casos de urgência, incluindo situações que envolvam produtos perecíveis, esse prazo é encurtado para três meses.

Antes de serem “ouvidos” pela primeira vez, os países apresentam suas defesas (e acusações) para o grupo de trabalho do Painel, que pode variar entre 3 e 5 especialistas. Prosseguindo a disputa, o país reclamante (ou os países reclamantes) e os países interessados na questão apresentam os fatos para a apreciação do Painel. Os países apresentam as refutações por escrito e apresentam as argumentações orais perante o Painel, na segunda reunião. Caso algum dos lados apresente provas científicas ou muito técnicas, o Painel irá designar experts no assunto para prestarem consultoria e emitirem pareceres sobre a matéria. O Painel prepara um esboço considerando os argumentos e os fatos e emite um pré-relatório para as partes envolvidas (este relatório não contém conclusões nem decisões sobre a matéria). As Partes devem fazer comentários em duas semanas. Feito os comentários, o OSC emite para cada uma das partes envolvidas, um relatório interino constando sua decisão e conclusões e dá uma semana de prazo para receber comentários ou pedido de revisão. O período para realização da revisão não pode exceder duas semanas. Durante este tempo o painel pode realizar reuniões com os Membros envolvidos.

O relatório final é então submetido às principais partes envolvidas e três semanas após é divulgado para todos os Membros da OMC. Se o painel decidir que o país realmente

violou alguma regra da OMC, o SSC deve recomendar o país a adequar-se as regras e poderá também orientar como isto pode ser feito.

O relatório fruto das investigações se tornará uma decisão final do Órgão de Solução de Controvérsias em um prazo de 60 dias, caso não haja uma decisão por consenso em rejeitar a recomendação. Qualquer uma das partes pode recorrer da decisão, ou mesmo ambas as partes envolvidas, o que já aconteceu.

De acordo com o Apêndice 3 do ESC, os prazos envolvidos no processo de uma disputa está resumido no quadro na página seguinte:

Procedimento	Prazo
Recebimento das primeiras argumentações escritas das partes:	
a) Argumentações escritas da parte reclamante	3 a 6 semanas
b) Argumentações escritas da parte demandada	2 a 3 semanas
Data, hora e local da primeira reunião das partes.	1 a 2 semanas
Recebimento das réplicas	2 a 3 semanas
Data, hora e local da segunda reunião das partes	1 a 2 semanas
Distribuição da parte expositiva do relatório	2 a 4 semanas
Recebimento dos comentários das partes sobre o material apresentado (parte do relatório)	2 semanas
Distribuição do relatório interino às partes	2 a 4 semanas
Prazo final para as partes solicitarem exame do relatório	1 semana
Revisão do painel podendo haver reunião adicional entre as partes.	2 semanas
Distribuição do relatório final e definitivo às partes	2 semanas
Distribuição do relatório definitivo aos membros	3 semanas

Fonte: OMC/ESC

2.4.2 Órgão de Apelação - OA

De acordo com o ESC, o Órgão de Apelação permanente deve ser mantido pelo OSC e deve estar disponível para os membros que decidam recorrer às decisões dos painéis. (Art. 17 do ESC).

Como foi mencionado, após a divulgação do resultado do painel as partes envolvidas podem recorrer à decisão. Para recorrer de uma decisão o país precisa buscar respaldo nas leis da OMC e utilizar argumentos legais. Não é permitido apresentar novos fatos e nem tentar re-examinar as evidências existentes. Cada apelação é examinada por três, dos sete membros permanentes do Órgão de Apelação, designados pelo OSC e deve demonstrar de certa forma uma representação de todos os países Membros. Os membros do OA tem um mandato de 4 anos. Devem possuir reconhecida experiência e amplo conhecimento em direito internacional e comércio internacional, precisa conhecer o assunto referente à disputa e não pode pertencer ao governo de nenhum país signatário (Art. 17.3 do ESC). O processo de apelação pode reforçar, ratificar ou anular e revogar a decisão do painel. Normalmente o processo de apelação dura até 60 dias, podendo ser prorrogado ao máximo de 90 dias. Os procedimentos do OA são confidenciais.

O Órgão de Solução de Controvérsias pode aceitar ou rejeitar a conclusão do OA em um prazo de 30 dias, lembrando que a rejeição só é permitida através de consenso. Apenas os Membros envolvidos na disputa podem recorrer de um painel, não sendo permitido participantes terceiros fazê-lo (art. 17.4 do ESC).

Quando o OA conclui que um determinado setor avaliado não está em conformidade com as regras da OMC, será expresso no relatório que o país deve trazer sua política comercial

em alinhamento com as regras internacionais. Junto com as recomendações, o painel ou o OA pode sugerir maneiras para o país julgado adequar suas leis.

2.5 O Papel da Negociação dentro do SSC

O processo de negociação na OMC exerce um papel de extrema importância para a obtenção de progressos nas matérias diversas visando a abertura comercial dos países e incremento do comércio internacional. No âmbito do SSC qualquer disputa inicia-se primordialmente através das consultas que se trata de notificação de um país sobre a política comercial de outro. Caso as consultas não sejam bem sucedidas e os países não chegarem a um consenso, pode ser instaurado o painel e dar-se início a disputa. Como já foi visto, após a decisão do painel, o país demandado deverá acatar o relatório final ou prosseguir com a apelação. Como última instância, o país perdedor deve seguir a decisão e orientação do Órgão de Apelação. No entanto, o que se pretende ressaltar nesta seção é que durante todo esse processo, a qualquer momento os Membros participantes da controvérsia podem utilizar a negociação para abreviar a disputa. Para isto, o SSC dispõe do artigo 5.1, do ESC, onde afirma que Bons Ofícios, Conciliação e Mediação são procedimentos que podem ser tomados voluntariamente se os signatários da disputa assim quiserem¹⁰. Os procedimentos envolvendo os “bons ofícios, conciliação e mediação” e em particular as posições tomadas pelos membros da disputa durante

¹⁰ Artigo 5, ESC: “Good Offices, Conciliation and Mediation”

estes procedimentos, devem ser confidenciais e não podem infringir os direitos dos signatários envolvidos assim como também os procedimentos do ESC. (art. 5.2, ESC). A respeito da importância da negociação e do papel das consultas na OMC, interessante apresentar a passagem citada por Lafer (1998)

(...) O sistema retém, disciplinado por normas secundárias na acepção de Hart, os propósitos de conciliação de interesses à moda da "jurisprudência diplomática" do GATT. Daí a cautela recomendada antes de submeter um caso ao seu inter jurídico e a preferência explícita por soluções mutuamente negociadas (DSU,3:7). Daí a obrigação de consultar, como fase prévia obrigatória, antes de se poder considerar o estabelecimento de um painel (DSU,4). Daí igualmente a possibilidade de suspender o conteúdo jurídico do relatório de um painel quando as partes, no correr do iter dos procedimentos, encontram uma solução mutuamente satisfatória (DSU,12:7). Em síntese, o DSU foi concebido e está sendo aplicado para resolver problemas num horizonte regido por normas. Ele mantém sempre aberta a possibilidade de conciliação de interesses. Entretanto, se esta conciliação não se revela possível, o sistema criou um inter jurídico para solucionar a controvérsia que está sempre disponível.

Constata-se que duas fases podem preceder a instauração de um painel, ambas de cunho diplomático. Uma delas obrigatória e outra facultativa; sendo que esta última pode ser adotada em qualquer fase do procedimento, inclusive após a adoção do relatório pelo OSC, na fase de implementação das decisões.

Para que seja estabelecido um grupo especial, como antes mencionado, a parte reclamante assim deve requerer frente ao OSC, sendo que tal requerimento deve ser apresentado por escrito, contendo esclarecimentos sobre as consultas realizadas, as medidas contestadas e o

fundamento jurídico da controvérsia. A instauração deve ocorrer até a data da reunião seguinte àquela em que tal requerimento esteve pela primeira vez sob análise, a não ser que o OSC decida por consenso não fazê-lo, como pondera Lemes (1997):

(...) Segundo o artigo 5.1 as partes na disputa podem concordar em resolver a controvérsia por meio de bons ofícios, conciliação e mediação. A solicitação de bons ofícios, conciliação ou mediação podem ser efetuadas pelas partes na disputa a qualquer tempo, inclusive quando o Painel estiver em andamento. O objetivo sempre perseguido é o do resultado mutuamente aceitável para as partes na disputa.

No subcapítulo a seguir serão abordados as propostas de mudanças no Sistema de Solução de Controvérsias propostas pelos países membros da OMC, no intuito de buscar mais transparência e eficiência do Sistema.

2.6 As Propostas para Mudanças no SSC da OMC

Na Conferência de Marrakesh de 1994 ficou estabelecido que os países realizariam uma avaliação sobre o funcionamento do Sistema de Solução de Controvérsias e discutiriam possíveis mudanças no Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC). A data pré-definida para a apresentação das propostas foi dia 1º de Janeiro de 1999. O Órgão de Solução de

Controvérsias começou a revisão do Sistema em 1997 e iniciou-se então uma série de debates sobre as propostas apresentadas pelos países membros. Constatou-se que havia praticamente um consenso entre os signatários sobre a necessidade de aplicar mudanças no ESC, mas não se chegou a conclusões finais sobre quais mudanças seriam feitas. Poucos avanços foram alcançados no sentido de sanar problemas do SSC, em várias áreas, detectados ao longo do tempo. Desde as importantes mudanças implantadas a partir da criação da OMC, em 1995, nenhuma alteração significativa foi promovida, apesar das reiteradas manifestações quanto à necessidade de melhorias. A Conferência de Doha, ocorrida em novembro de 2001, estabeleceu formalmente, como meta, a necessidade de revisão do atual Sistema, definindo como procedimento para o alcance deste objetivo, a apresentação de propostas por parte dos próprios Membros até a data limite de maio de 2003. Após várias propostas feitas pelos signatários, não houve novamente consenso quanto às mudanças e isso acarretou no estabelecimento de outra data limite para novas propostas, em 2004. Ainda após esta prorrogação, os países não conseguiram efetivar as mudanças propostas.

Algumas questões trazem uma maior preocupação e despertam maior interesse dos Membros da OMC. Temas como: transparência dos procedimentos; tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento e para os países menos desenvolvidos; criação de medidas corretivas substituindo as retaliações; a participação de organismos não governamentais; maior participação da sociedade civil estão entre os principais assuntos que fazem parte das propostas em discussão e afetam de maneira contundente interesses específicos dos Membros.

Em 2003, o coordenador das negociações, embaixador Péter Balás, da Hungria, apresentou uma proposta de alterações em treze artigos do ESC, mais a inclusão de três novos. As mudanças traziam em seu bojo propostas encaminhadas pelos Membros, mas muitas

sugestões foram desconsideradas por não ter conseguido apoio da maioria dos Membros. O resultado principal deste impasse foi a perda do prazo limite de 31/05/2003 para que se chegasse a um produto relativo às mudanças a serem implementadas no SSC.

As propostas de revisão do ESC englobam uma variedade expressiva de temas, mas em alguns aspectos se concentra demasiadamente em detalhes procedimentais que acaba comprometendo os focos nos pontos mais importantes. Há, entretanto, uma série de proposições feitas pelos Membros que acabam sendo muito repetitivas. Fazendo-se um apanhado geral das propostas de mudanças enviadas pelos países Membros ao SSC¹¹, podem-se delinear como principais pontos:

- A) A busca de maior transparência no procedimento;
- B) A resolução de problemas relacionados com o seqüenciamento de disposições do ESC;
- C) A tentativa de tornar mais eficiente o tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos.
- D) A implantação de medidas corretivas, como forma de alternativa às hoje questionadas retaliações;
- E) A definição quanto a participação da sociedade civil nos procedimentos e de que forma se dará;
- F) A revisão de questões relacionadas com a composição, o funcionamento e os limites de manifestação das instâncias que compõem o OSC. Os itens seguintes descrevem tais blocos de proposições.

¹¹ As principais propostas para mudanças no Sistema de Solução são disponibilizadas no website da OMC: www.wto.org

A questão do “seqüenciamento” procedimental é um dos itens mais abordadas no âmbito das negociações em curso e se configura em uma distorção causada pela aplicação cronológica de algumas disposições do ESC. No universo das proposições encaminhadas à OMC para a revisão do ESC, está a que conta com o apoio de praticamente todos os Membros.

A excessiva ênfase nas retaliações e a necessidade de medidas alternativas de correção se coadunam como outra questão contemplada nas propostas encaminhadas e que também tem estreitas relações com o problema do “seqüenciamento”.

A melhor exposição dela foi produzida pelo Equador em sua contribuição à revisão do ESC onde este país alerta para o fato de que, além de se resolver a questão da seqüência procedimental, tem-se de tratar de contemplar um outro efeito nocivo, que é o uso exacerbado ou desvirtuado das retaliações. O Equador aponta para a necessidade de resolver o problema do uso do “último recurso”, que é a própria retaliação. Não se oferecem facilidades para melhorar a efetividade deste instrumento, que tem se mostrado, ao final das contas, quase que inútil.

As retaliações devem ser, de fato, formatadas de modo tal que cumpram os objetivos finais do ESC, que é induzir à erradicação da incompatibilidade e não que se transformem em respostas punitivas, ineficientes, que acabam contribuindo para o prolongamento da inconformidade resultando em danos maiores que aqueles já causados à economia da parte reclamante. Um exemplo disso foi o “Caso Bananas” (European Communities - Regime for the importation, sale and distribution of bananas). Aconteceu como resultado desta disputa que as retaliações aprovadas contra a UE não foram implementadas, inclusive pelo próprio país vencedor, Equador, pelo fato de que isto representaria um dano enorme para determinados setores da economia equatoriana que nada tinham a ver com a contenda. É importante ressaltar que a

implementação de retaliações ou punições de forma equivocada pode provocar danos a ambas as economias envolvidas e por incrível que pareça pode trazer mais problemas ainda ao país prejudicado desde o início.

Um caso mais recente julgado pelo OSC e que poderia perfeitamente ser adicionado aos exemplos apresentados pelo Equador é o dos Estados Unidos da América – “Tax Treatment for Foreign Sales Corporation”, envolvendo a União Européia como reclamante e os Estados Unidos como reclamado. Neste caso, o OSC aprovou o maior volume de retaliação da história do arranjo multilateral – valor que foi estimado em US\$ 4 bilhões por ano -, mas a implementação prática não ocorreu de forma efetiva e provavelmente não se dará, em razão de que, isto representaria a abertura de uma guerra comercial em outras áreas onde o fluxo de comércio está seguindo em bons fluidos e poderia propiciar efeitos mais danosos que aqueles vinculados à medida norte-americana contestada.

Outro ponto importante a mencionar é o fato de que as retaliações atingem de maneira muito diferenciada cada país. A retaliação emitida pela OMC pode ter um forte efeito em um país em desenvolvimento e não trazer qualquer repercussão para um país desenvolvido. Além do mais, as possibilidades de os países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento conseguirem impor as retaliações aprovadas, são muito pequenas.

A dependência e predominância do Sistema quanto às retaliações, resultante em parte das falhas dos procedimentos do ESC e em parte da falta de percepção de que há determinados litígios que se resolvem melhor no âmbito político ou na esfera de outras medidas corretivas, pode afetar a credibilidade do mecanismo.

No que concerne às medidas coercitivas para efetivação das punições ou mesmo antes dos entendimentos sobre as disputas, no âmbito das consultas, pode-se ressaltar duas importantes

propostas, apresentadas predominantemente pelos países menos desenvolvidos e pelos países em desenvolvimento:

- i. A criação da compensação monetária que funcionaria como uma importante medida de correção para os países mais pobres e para as economias que sofram demasiadamente durante o período em que dura uma medida infratora;
- ii. A instituição da responsabilização coletiva, ou seja, no caso de países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos serem vencedores em litígios apreciados pelo OSC, todos os Membros teriam a responsabilidade de garantir o cumprimento das decisões.

Apesar de o acesso ao Sistema de Solução de controvérsias ter sido bastante ampliado e passado por alterações de grande importância quando a OMC foi criada, ainda existem muitas demandas pela ampliação da transparência do procedimento. Um exemplo disso é a criticada falta de controle da sociedade civil sobre os casos em julgamento assim como também de entidades particulares e de representantes de ONGs e da imprensa terem acesso às audiências.

Os EUA encaminharam através de comunicação por escrito¹² um documento com algumas propostas de mudanças, como, por exemplo, que as sessões de julgamento do SSC passassem a ser abertas ao público, assim como também seus relatórios e demais documentos. Os motivos que justificariam essa alteração seriam que: a experiência adquirida com o sistema de solução de controvérsias da OMC tem demonstrado que as recomendações e resoluções do OSC podem afetar amplos setores da sociedade civil e mesmo outros Membros não vinculados

¹² A comunicação por escrito refere-se ao documento “TN/DS/W/79”, disponibilizada no website da OMC, sob o título “Contribution of the United States on some practical considerations in improving the dispute settlement understanding of the WTO related to Transparency and open meetings”

diretamente a disputa; a abertura ao público é uma prática comum em outras cortes internacionais (Corte Internacional de Justiça, por exemplo); a abertura ao público poderia tornar mais fácil a aplicação das recomendações.

Outro ponto importante é que através da abertura nos processos, os Membros que não são parte da disputa se beneficiariam da observação dos debates (especialmente os países em desenvolvimento), pois isto os ajudaria a compreender as questões propostas e a adquirir maior experiência em atuar no Sistema.

O Canadá apoiou a posição norte-americana em seus aspectos gerais, mas fez ressalva à proteção das informações consideradas confidenciais. Alega que como o Sistema de Solução de Controvérsias faz avaliação de fatos e que fatos são atestados, muitas vezes, por informações de domínio privado ou de particulares (as chamadas “informações comerciais confidenciais”), é de se prever que a abertura irrestrita do procedimento ao público teria como consequência o não consentimento dos agentes privados à revelação destas informações por parte dos Membros; isto comprometeria a eficácia da atuação do OSC. O Canadá também faz referência aos argumentos dos EUA, acrescentando ainda a alegação de que a restrição à abertura ao público poderia ser mantida na fase de consultas (assim como na dos bons ofícios, da conciliação e da mediação), em face de que nesta etapa isto poderia comprometer a possibilidade dos Membros de chegar a soluções negociadas. Por outro lado, tal não se justificaria no caso de o litígio ser levado aos painéis ou ao Órgão de Apelação. A proposta norte-americana tem sido contestada por vários países em desenvolvimento, sob a alegação de que essa mudança traria complicações e ineficiência para o processo, além do que comprometeria o escopo intergovernamental que caracteriza o sistema multilateral.

Um outro assunto de grande interesse está contemplado na proposta apresentada tanto pelos EUA quanto pela UE, no sentido de que o ESC passe a prever, de forma expressa, a possibilidade de que entidades da sociedade civil - organizações não-governamentais (ONGs), associações comerciais etc. -, passem a ter o direito de encaminhar aos painéis ou ao Órgão de Apelação, petições (“submissions”) acerca de litígios em julgamento. A estas petições o SSC chama de “*amicus curiae* submission”. *Amicus curiae* significa “amigos da corte” e se refere às organizações não-governamentais, como por exemplo, associações de comércio, indústria, ou de professores universitários. De acordo com o Órgão de Apelação, os painéis têm autoridade de utilizar informações de qualquer fonte que se julgar sólida e relevante, de uma instituição conceituada, por exemplo (artigo 13 do ESC). Essa autonomia do Órgão de Apelação tem sido um motivo de fortes contestações por parte de Membros da OMC. Alguns membros consideram que o ESC não deve permitir participação e atuação dos *amicus curiae*. Estes países consideram que as disputas dentro da OMC devem ser conduzidas exclusivamente pelos governos envolvidos e não vêem motivo para envolvimento de terceiros, menos ainda de entidades não governamentais no processo. De qualquer maneira, apenas poucos casos ocorreram de os painéis terem utilizado petições de outras entidades fora do governo. De acordo com a interpretação do OA, os painéis não têm nenhuma obrigação de aceitar ou considerar petições ou recomendações de outras organizações. Ou seja, entidades que não estão envolvidas nos painéis direta ou indiretamente não têm direito algum de intervir de nenhuma forma nos procedimentos de trabalho das disputas.

O que distingue a posição dos EUA da dos demais Membros que se posicionam favoravelmente à aceitação do *amicus curiae* é que para os norte-americanos a admissão das petições somente deve se dar no caso de as partes em disputa decidirem pela sua necessidade. A

maior parte dos países em desenvolvimento se opõem fortemente à proposta por completo, alegando que isto favoreceria ainda mais a posição dos países desenvolvidos. Argumentam que as ONGs mais bem estruturadas, as associações comerciais mais poderosas e as sociedades de caráter técnico-científico mais influentes estão situadas nos países ricos. Os países em desenvolvimento temem que a desproporção no domínio da informação e do instrumental técnico propiciado pela atuação destes entes atue em seu desfavor. Importante nesta questão é a distinção entre “assistir a corte” em face do interesse público e “assistir a parte” com o fim de criar um cenário que a favoreça politicamente. Entendem os países em desenvolvimento que o artigo 13 do ESC, ao prever que “os grupos especiais poderão buscar informações em qualquer fonte relevante e poderão consultar peritos para obter sua opinião sobre determinados aspectos de uma questão”, já dá possibilidades de que os painéis busquem as informações que entendam necessárias, de que fonte for.

Um argumento usado, especialmente por Cuba e Canadá contra a adoção do “*amicus curiae*”, é o de que a figura feriria o caráter intergovernamental do sistema da OMC. Tal posição, entretanto, não parece razoável, uma vez que as organizações não-governamentais que encaminhariam as petições não se tornariam, com isto, parte no conflito.

Uma outra importante, e bastante polêmica proposta, refere-se ao disciplinamento do funcionamento do Órgão de Apelação e está consubstanciada na proposição de seis medidas tendentes ao aumento do controle das partes sobre o conteúdo dos relatórios daquele Órgão e sobre o procedimento em si. Abaixo segue de forma resumida as propostas encaminhadas pelos EUA e Chile:

- a criação de relatórios preliminares/provisórios confidenciais, que seriam distribuídos às partes antes da emissão do relatório final;

- a permissão às partes para retirar do relatório, por mútuo acordo, fundamentos/razões que não são necessários para a resolução do litígio;
- a permissão às partes de, por mútuo acordo, adotarem apenas parcialmente o relatório;
- a concessão às partes do direito de suspender os procedimentos do painel ou do OA, para fins de novas negociações;
- a adoção de meios para que fique assegurado que os membros dos painéis detêm a competência técnica adequada para apreciar as questões submetidas em um litígio;
- o fornecimento de alguma forma de orientação aos órgãos judicantes, no que se refere à interpretação e aplicação das normas da OMC.

O aprimoramento do SSC é bastante importante para assegurar que o “tribunal” da OMC acompanhe os avanços das negociações e as mudanças que passam as regras do comércio internacional permanecendo assim em sintonia com essas mudanças e mantendo sua efetividade.

3 ESTUDO DE CASO: DECISÃO DA OMC SOBRE SUBSÍDIOS DA UNIÃO EUROPEIA AO AÇUCAR

3.1 Introdução

No mundo, cerca de 121 países produzem açúcar, que pode ser proveniente do processamento de uma das duas culturas diferentes: cana de açúcar ou beterraba.

A cana de açúcar é cultivada nos países de clima tropical, nos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento, nos EUA e na Austrália, totalizando dois terços da produção mundial, segundo dados da organização Oxfam¹³. O restante do açúcar produzido no mundo provém da beterraba, que é cultivada na Europa e também nos EUA. O açúcar caracteriza-se como uma das commodities agrícolas com maior grau de distorção no mercado internacional. O custo para produzir açúcar da beterraba é 50% maior do que o do açúcar da cana, sendo que o preço do produto final, açúcar branco e refinado, pode custar mais do que três vezes o valor do preço do mercado internacional. No entanto, pesados subsídios fornecidos aos produtores dos países da Europa e EUA proporcionam um grande impacto no mercado global de açúcar causando sérias repercussões às economias dos países pobres e em desenvolvimento.

O objetivo deste capítulo é analisar a disputa comercial levantada pela Austrália, Brasil e Tailândia dentro da OMC, sobre os subsídios da UE que são destinados aos produtores agrícolas dos países do bloco, especificamente no setor açucareiro. Dentre os três reclamantes, o foco principal será dado ao Brasil, que foi o primeiro país a levantar a questão e por se tratar também de um país em desenvolvimento que tem se destacado nas disputas comerciais lutando

¹³ Oxfam Internacional é uma confederação de 12 organizações não governamentais que trabalham juntas para a erradicação da pobreza em mais de 100 países no mundo. Website: www.oxfam.com

contra os subsídios dos países ricos aos seus produtores agrícolas. Serão abordados também as motivações, argumentações e todo o processo que envolve a disputa comercial dentro da OMC e que é coordenado e operado pelo Órgão de Solução de Controvérsias. A decisão do Painel da OMC se trata de um documento extenso onde se encontra descrita em seu conteúdo a argumentação dos países envolvidos por escrito e finaliza com o parecer do OSC devidamente embasado nos ordenamentos legais. Este capítulo estudará todo o processo da controvérsia, desde a solicitação para efetivação de Consultas entre os países envolvidos, até a abertura do Painel, sua implicação, o parecer do Painel e a decisão final do Órgão de Apelação, configurando a decisão final da OMC sobre o caso.

3.2 Abertura do Painel

No dia 27 de setembro de 2002 o Brasil (e seguindo-se posteriormente por Austrália e Tailândia) solicitou consultas à União Européia, utilizando-se do Art. 4º do Entendimento Sobre Solução de Controvérsias, pelo artigo XXII:1 do GATT, do Artigo 19 do Acordo Agrícola da OMC e dos Artigos 4.1 e 30 do Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC, questionando os subsídios da UE à indústria do açúcar. A solicitação tornou-se do conhecimento de todos os Signatários através de comunicação oficial emitida em 1º de Outubro de 2002. Brasil e Austrália realizaram consultas com a UE nos dias 21 e 22 de novembro de 2002 em Genebra, com o intuito de se alcançar uma solução pacífica para a questão levantada pelos países

reclamantes, mas não foi alcançada uma solução pacífica para a controvérsia. Com base neste impasse, diante dos artigos 4.7 e 6 do ESC, o Brasil, Austrália e Tailândia solicitaram no dia 21 de julho de 2003 a abertura de um Painel. Em reunião realizada no dia 29 de agosto de 2003, o Órgão de Solução de Controvérsias, em acordo com o Art. 6º do ESC, estabeleceu a abertura do painel. Na mesma reunião, foi acordado entre os países reclamantes e a UE que apenas um painel analisaria as três reclamações (Art. 9.1, ESC) e, a pedido da UE, o OSC emitiria três relatórios, um para cada parte reclamante (Art. 9.2, ESC)¹⁴. Os países reclamantes definiram, com base no Art. 7º do ESC, os termos de referência, que se trata dos parâmetros que delimitam as motivações desta disputa:

“Para examinar, sob a luz das regulamentações relevantes dos acordos cobertos citados por Austrália, sob documento de referência WT/DS265/21, Brasil sob documento de referência WT/DS266/21 e Tailândia sob documento de referência WT/DS283/2, com as menções levantadas nesses documentos, junto ao OSC, Austrália, Brasil e Tailândia irão assistir o OSC nas suas investigações e recomendações ou provendo o OSC das leis fornecidas pelos acordos mencionados¹⁵”.

No dia 15 de dezembro de 2003, os países reclamantes solicitaram ao Diretor Geral do OSC a definição do quadro constitutivo do painel. Passados 8 dias, (dentro do prazo estipulado do ESC de 10 dias), o Diretor Geral compôs o painel com os seguintes nomes¹⁶:

- Presidente: Sr. Warren Lavorel

¹⁴ Panel Report (Relatório do Painel) - EUROPEAN COMMUNITIES – EXPORT SUBSIDIES ON SUGAR - COMPLAINT BY BRAZIL - *Report of the Panel*

¹⁵ Tradução livre do Autor. Relatório da OMC “WT/DS266/AB/R”

¹⁶ Relatório do Painel/OMC “WT/DS266/AB/R” (pág. 2).

- Membros: Sr. Gonzalo Biggs e Sr. Naoshi Hirose

As principais questões levantadas pelo Brasil contra a União Europeia seriam os subsídios fornecidos pela UE aos seus exportadores de açúcar, infringindo o comprometimento de redução em seus subsídios, firmado sob o Acordo Agrícola e o “SCM Agreement”¹⁷. O Brasil alega haver subsídios em duas principais formas: O regime da UE garante preço elevado para os produtores de açúcar dividido em três categorias: Açúcar A, B e C (que se tratam de cotas de produção¹⁸). O açúcar classificado na cota C é o considerado o excedente que não pode ser vendido no mercado interno Europeu. A produção de açúcar subsidiada na Europa é considerada em volume superior ao consumo interno. O segundo argumento é a reexportação subsidiada de açúcar comprado dentro do sistema de preferências tarifárias que UE oferece a alguns países da África, do Caribe e do Pacífico e, em menor escala, à Índia. O volume é aproximado em 1,6 milhão de toneladas para estes países¹⁹. Dessa forma o Brasil alega que a UE tem subsidiado as exportações em volumes superiores aos acordados na OMC e vai mais além violando o compromisso de redução de subsídios acordado no Acordo Agrícola da OMC e do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

Importante ressaltar que as Partes reclamantes na disputa²⁰ são Brasil, Austrália e Tailândia. Integram ainda como Terceiros Participantes (“Third Participants”) 22 países. São eles: Barbados, Belize, Canadá, China, Colômbia, Costa do Marfim, Cuba, Fiji, Guiana, Índia,

¹⁷ SCM Agreement – Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias): Este é um Acordo da OMC que estabeleceu as possíveis categorias de subsídios e os procedimentos que deveriam ser tomados para lidar com os subsídios que os países aplicam.

¹⁸ O regime que opera o setor açucareiro na UE define duas categorias para a separação das cotas: um para o açúcar tipo A e outra para tipo B. Estas cotas estabelecem a quantidade de subsídio que a UE pode destinar aos produtores. O açúcar tipo C se configura no excesso das cotas A e B.

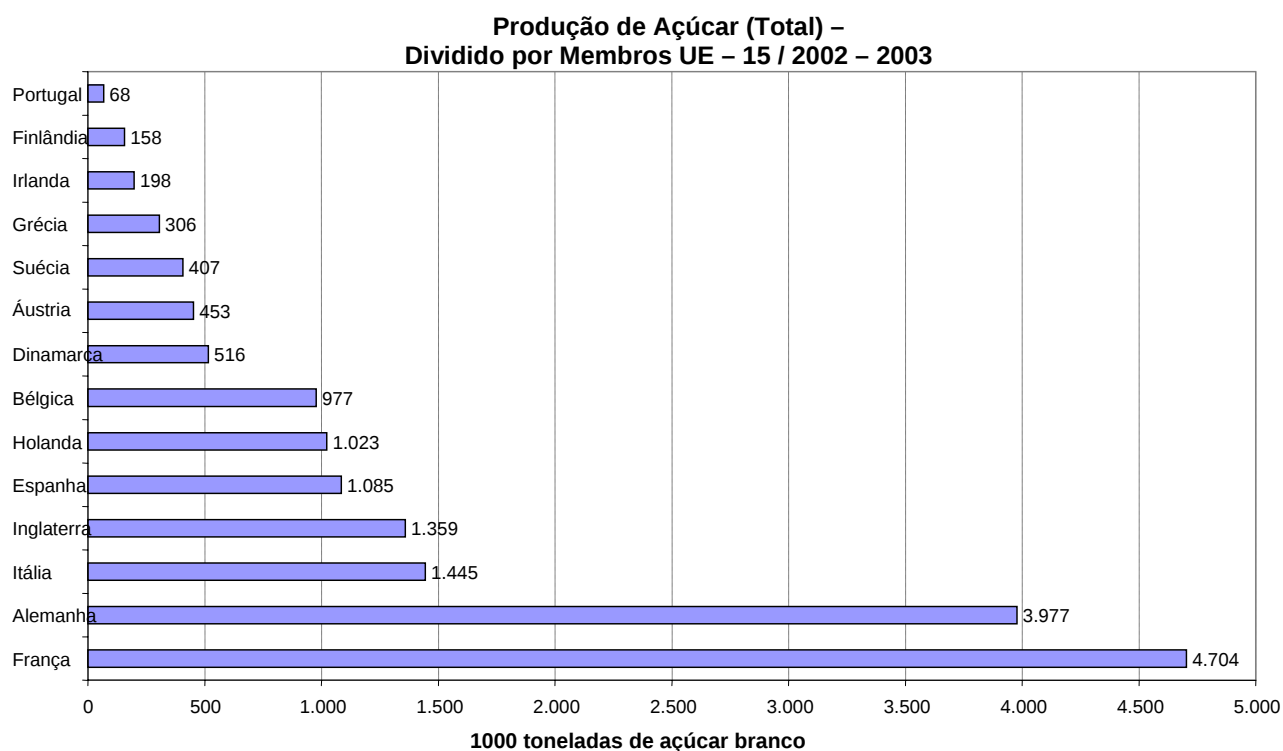
¹⁹ Documento de requisição de abertura de Painel na OMC: WT/DS266/21

²⁰ Nos documentos oficiais da OMC, são codificados da seguinte maneira: WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R

Jamaica, Quênia, Madagascar, Malawi, Maurícia, Nova Zelândia, Paraguai, São Cristóvão e Neves, Suazilândia, Tanzânia, Trinidad e Tobago e Estados Unidos. Dentre os países participantes como “terceiros” estão 14 países do ACP (Ásia, Caribe e Pacífico), grupo de países que possui acordo preferencial com a UE no setor açucareiro e que promove garantia de preços mínimos subsidiados para o açúcar proveniente desses países. Cada um dos três países que deram início à disputa emitiu o pedido de abertura de painel separadamente. No entanto, no dia 29 de agosto de 2003 o OSC abriu um painel único para examinar as três reclamações, respeitando o artigo 9.1 do ESC.

As evidências apontadas no relatório da OMC (WT/DS266/R) mostram que o regime açucareiro europeu separa duas cotas de produção: uma para o açúcar da Cota A e outra para o açúcar da Cota B. Essas cotas designam as quantidades máximas de açúcar que pode ter seu preço garantido através de um suporte a preço doméstico e subsídios diretos à exportação (ver tabela 1). O açúcar excedente dessas cotas é classificado como tipo C. O açúcar da cota C diz respeito ao excedente de produção das cotas A e B, e não está relacionado a nenhum volume específico, nem a um preço definido e pode ser exportado sem restrições. Abaixo, no gráfico 1, segue a produção de açúcar total do bloco europeu, dividido por países.

Gráfico 1 – Divisão de Cotas de Produção de Açúcar na UE



Fonte: Eurostat²¹

As regulamentações da UE fixaram as quantidades para todo o bloco em 11.894.223 de toneladas para a cota A (açúcar branco) 2.587.919 de toneladas para a cota B (açúcar branco). Estas quantidades são alocadas entre os países da Comunidade Europeia. Para alcançar os objetivos da política agrícola e manter estável o preço do açúcar no mercado, a UE dispõe de agências que atuam comprando o açúcar e mantendo o preço em um determinado patamar. Os preços mínimos visam garantir uma renda “justa” aos produtores. O preço garantido para o açúcar branco é 631,19 Euros por tonelada e de 523,70 Euros por tonelada para o açúcar grosso

²¹Website: <http://epp.eurostat.cec.eu.int>

(raw sugar)²². Estes preços são mantidos para o mercado interno europeu e também como garantia de preço mínimo pago às importações de açúcar proveniente dos países do ACP e Índia. O capital necessário para estas intervenções deve vir diretamente do orçamento da UE. O Acordo Preferencial entre a UE e os países do ACP e Índia estipula que a Comunidade Européia deve importar 1.294.700 toneladas dos países da África, Caribe e Pacífico (Protocolo 3 do Anexo IV do Acordo)²³. O Acordo Preferencial também reserva o compromisso da UE em importar 10.000 toneladas de açúcar da Índia, com taxa zero de importação e com a garantia de preço mínimo.

3.3 Argumentos dos Países Signatários Envolvidos

Os países reclamantes na disputa fazem argumentações escritas defendendo suas alegações e para tanto devem expor com base nos acordos internacionais os fatos onde mostram que o país que está sendo alvo (no caso de estudo não um país, mas um bloco) está infringindo regras legais desses determinados acordos. O painel deve ser suprido de informações com bases legais, dos acordos quebrados envolvidos na disputa para que toda essa informação seja analisada pelos especialistas que irão julgar a causa. O processo é conduzido com um minucioso detalhamento de fatos e argumentações, por se tratar de uma disputa de grande importância para as nações envolvidas e para o bloco da Comunidade Européia como um todo. Serão mostrados

²² Relatório do Painel da OMC “WT/DS266/AB/R”, pág. 16.

²³ Relatório da OMC “WT/DS266/AB/R” Pág. 18.

nesta seção os principais argumentos que de fato motivam a disputa e não serão pormenorizados os detalhes do processo que envolve uma linguagem bastante técnica dentro do setor açucareiro e da área de economia e direito internacional²⁴.

As partes reclamantes expõe ao Painel que o açúcar tipo C produzido na UE é subsidiado, sob os termos do Artigo 9.1 (c) do Acordo Agrícola²⁵. De forma semelhante, o Brasil também argumenta que o subsídio às exportações não tem declinado, desobedecendo ao Art. 9.1 do Acordo agrícola e vai mais além excedendo os limites de subsídios, de forma incompatível com os artigos 3.3 e 8 do referido acordo. Caso o Painel entenda que os subsídios da UE não contrapõem o art. 9.1 do Acordo Agrícola, a Austrália alega que os subsídios europeus conflitam também com o art. 10.1 do Acordo Agrícola. Os países reclamantes alegam que os pagamentos ao açúcar da cota C e o açúcar pago aos países do ACP e Índia contrastam com os art. 3.1 (a) e 3.2 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. Tendo exposto e mencionado os Acordos (e seus artigos específicos) cabíveis e passíveis de alegação que a UE tem agido em inconformidade, os países reclamantes solicitam que o Painel recomende ao OSC, em acordo com os artigos 19.1 do ESC e 4.7 do ASMC, que a EU traga sua política comercial de subsídios às exportações de açúcar para dentro da conformidade com os comprometimentos assinados no acordo Agrícola no Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

²⁴ Assim como o capítulo “Estudo de Caso”, os itens subsequentes do capítulo buscam mostrar os motivos da disputa, provendo o leitor de ferramentas necessárias para o entendimento da disputa e do processo de solução de controvérsias como um todo. Como citado no trabalho, os relatórios que regem a disputa, do Painel e do Órgão de Apelação apresentam muitos termos técnicos e aprofundados que o caso realmente ordena, mas que não é interessante passar para o leitor por questões didáticas.

²⁵ Acordo Agrícola (trecho extraído no idioma inglês) – (Article 9) *Export Subsidy Commitments* - 1. The following export subsidies are subject to reduction commitments under this Agreement:

c) payments on the export of an agricultural product that are financed by virtue of governmental action, whether or not a charge on the public account is involved, including payments that are financed from the proceeds of a levy imposed on the agricultural product concerned or on an agricultural product from which the exported product is derived;

O Brasil cita três exemplos de pagamentos em forma de subsídios aos produtores de açúcar da UE (art. 9.1 – c):

- a. Preços altos internamente pagos pelos consumidores europeus, através de uma combinação de intervenção governamental nos preços, limitações de cotas, restrições a importações e subsídios as exportações. A transferência de recursos financeiros ocorre através do pagamento dos consumidores e contribuintes europeus aos produtores de açúcar, através da própria compra do açúcar pagando preços altos ou no pagamento de impostos. Através desses pagamentos que se torna possível a exportação do açúcar pelo preço abaixo do custo.
- b. O pagamento efetuado pelo governo para garantir os preços mínimos especificados ao açúcar das cotas A e B permitem aos produtores vender o açúcar da cota C a preços inferiores ao custo de produção. Esses pagamentos constituem em uma transferência de recursos financeiros diretos aos produtores de açúcar.
- c. A terceira forma de pagamento citada pelo Brasil se dá pelos produtores de açúcar e mercado global, que paga o açúcar a preços menores que os custos de produção, suportados através da transferência de pagamento efetuado pelos produtores. Ao permitir que o mercado global pague aos produtores preços menores aos custos de produzir, os próprios produtores estão fazendo um pagamento para subsidiar a venda deste açúcar.

Sobre subsídios, Neto (2003, p.392) faz a seguinte colocação:

(...) Subsídios podem ser classificados segundo diversos critérios, tais como diretos ou indiretos; para a exportação ou para o mercado interno; e gerais e específicos. Este último critério parece ser mais apropriado para distinguir, por

exemplo, ações governamentais nos campos da educação, da saúde e na manutenção da ordem pública.

E ainda acrescenta:

(...) incentivos diretamente concedidos a empresas privadas na área de P&D, de outras medidas de cunho nitidamente protecionista, disfarçadas ou não, destinadas a incrementar a exportação de bens ou serviços.

De acordo com o Artigo 10.3 do Acordo Agrícola, o ônus da prova recai sobre a Europa que deverá provar que nenhum subsídio é destinado a promover as exportações através de pagamentos feitos aos exportadores de açúcar, ferindo ao compromisso de redução de quantidades subsidiadas feito pela própria UE. Na tabela abaixo (Tabela 1) se encontra a agenda de redução de subsídios ao açúcar, em quantidade:

Tabela 1 - Níveis Comprometidos de Subsídios as Exportações (Quantidades Programadas) e
Total de Exportações Notificadas

Agenda ⁽¹⁾ Período de Implementação	Quantidade Programada ⁽¹⁾	Quantidade comprometida de acordo com UE	Exportações Notificadas ⁽²⁾
<i>Período de referencia: 1 de Outubro a 30 de Setembro</i>	<i>Mil Toneladas, açúcar branco equivalente.</i>	<i>“Comprometimento com redução anual + 1,6 milhões de toneladas dos países ACP/Índia equivalente.</i>	<i>Mil Toneladas Baseado no peso do produto</i>
1995/1996	1.555,6	3.155,6	4.544,4 ⁽³⁾
1996/1997	1.499,2	3.099,2	4.536,0 ⁽³⁾
1997/1998	1.442,7	3.042,7	5.670,4 ⁽³⁾
1998/1999	1.386,3	2.986,3	5.116,3 ⁽³⁾
1999/2000	1.329,9	2.929,9	5.669,0 ⁽³⁾
2000/2001	1.273,5	2.873,5	6.023,0
2001/2002	1.273,5	2.873,5	4.097,0

FONTE: OMC / Relatório WT/DS266/R

⁽¹⁾ Agenda CXL.

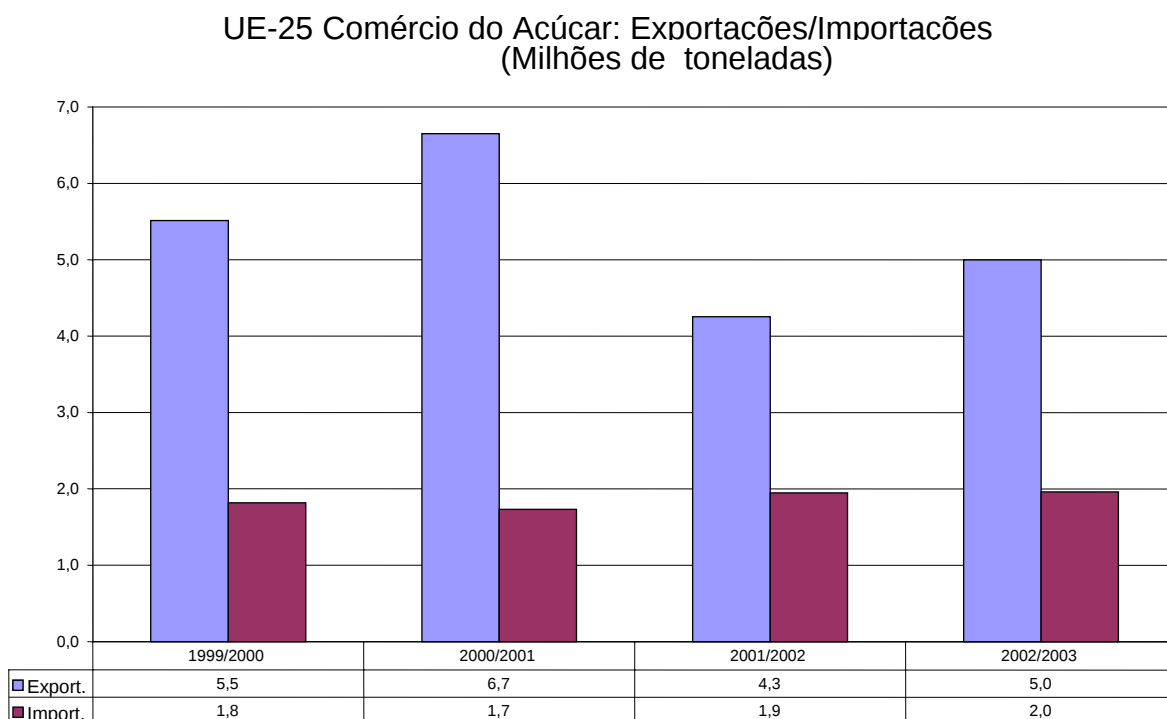
⁽²⁾ Tabela ES:2 notificação feita ao Comitê Agrícola da OMC

(G/AG/N/EEC/5/Rev.1; EEC/11; EEC/20/Rev.1; EEC/23; EEC/32;
EEC/36; EEC/44).

⁽³⁾ Referência: Início do ano de 1o de Julho a 30 de Junho.

Os países reclamantes ponderam que a existência de pagamentos ao setor açucareiro europeu pode ser visível analisando-se dados e estudos de mercados internacionais. Estudos mostram que entre os anos de 1992 a 2002 os produtores de beterraba não conseguiram obter com suas vendas receitas suficientes para cobrir seus custos totais de produção. Estas perdas foram compensadas pelos altos pagamentos destinados a garantir aos preços estipulados para as cotas de açúcar A e B. Durante o mesmo período, os produtores de açúcar não conseguiram cobrir seus custos de produção com a venda do açúcar da cota C. As estatísticas mostraram que enquanto os preços do açúcar no mercado global se mantinham abaixo do custo de produção de açúcar na Europa, os produtores continuavam a manter suas exportações para o mercado estrangeiro. Ou seja, apesar de sua desvantagem em relação aos países eficientes na produção do açúcar, a UE ao invés de importador, é um grande exportador do produto, como pode ser visualizado no Gráfico 2, na próxima página:

Gráfico 2 – Comércio do Açúcar da UE – Exportações e Importações



Fonte: Oxfam Internacional

Seria insustentável para os produtores manter as perdas por muito tempo se as operações com o açúcar fosse feita sem as intervenções governamentais, baseadas na livre concorrência. Esse fato mostra que a produção e venda do açúcar na Comunidade Européia não se sustentariam no mercado internacional de forma independente e sem pagamentos de sustentação. Qualquer estudo que seja levado em consideração sobre o mercado açucareiro internacional mostra que o preço do açúcar no mercado internacional e conseqüentemente o preço recebido pelos produtores europeus estão abaixo do custo de produção.

Os países reclamantes demonstram em suas argumentações que é possível observar na política açucareira da UE a existência de uma ligação clara e forte entre os pagamentos

(transferências) para os produtores e as ações governamentais que atuam no sentido de promover esses subsídios. Uma liberação completa no regime açucareiro da UE para o mercado global ocasionaria uma redução a um terço a produção de açúcar no bloco e em longo prazo o setor açucareiro europeu praticamente deixaria de existir sem ajuda governamental. As regulamentações europeias sobre o setor açucareiro consideram que o açúcar da cota C deve ser exportado e não deve ser vendido no mercado interno. A cota C é o excesso do açúcar produzido além das cotas A e B, que tem preços garantidos pelo governo para os produtores. Os produtores de açúcar da UE não optam por produzir excedente de açúcar para exportação baseada no mercado internacional e sim baseado no aval do governo na manutenção da garantia de preços. Por estes motivos os países reclamantes consideram que os subsídios recaem beneficiando as exportações do açúcar. Importante mencionar o acordo preferencial vigente entre a União Europeia e os países da ACP/Índia. Os países reclamantes ressaltam que não está sendo colocado em questionamento o acordo estabelecido entre esses países e o acesso preferencial desses países ao mercado europeu. O que está sendo colocado em questão como em inconformidade com os acordos da OMC são as re-exportações desse açúcar para fora da UE a preços subsidiados.

Os países reclamantes expõem aos especialistas que se o Painel considerar que a UE não beneficiou seus produtores de açúcar com benefícios irregulares às exportações, o bloco europeu deve provar que não existe nenhuma outra forma de subsídio agrícola no setor açucareiro, ferindo o Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias – ASMC - art 1.1, onde no citado artigo encontram-se as definições gerais sobre o que constitui um subsídio. No GATT de 1994 encontram-se as definições sobre subsídios e também sobre este acordo as partes

reclamantes orientam suas fundamentações relativas as suas reclamações. Já desde a operação do GATT (1947), os subsídios tinham um artigo destinado a tratar do assunto, como segue adiante²⁶:

(...) Gatt / Artigo XVI – Secção A: 1. Se uma parte contratante conceder ou mantiver um subsídio, incluindo qualquer forma de proteção de rendimentos ou de manutenção de preços, que tenha, direta ou indiretamente, por efeito aumentar as exportações de um produto do território da referida parte contratante ou de reduzir as importações deste produto no seu território, esta parte contratante dará a conhecer, por escrito, às PARTES CONTRATANTES, a importância e a natureza deste subsídio, os efeitos previstos do subsídio sobre as quantidades do ou dos produtos em questão por ela importados ou exportados, e as circunstâncias que tornam necessário o subsídio. Sempre que se estabeleça que tal subsídio causa ou ameaça causar um prejuízo sério aos interesses de uma outra parte contratante, a parte contratante que concede examinará, quando para tal for convidada, com a outra parte contratante ou com as outras partes contratantes interessadas ou com as PARTES CONTRATANTES, a possibilidade de limitar o subsídio.

É importante observar que o GATT admite a possibilidade de que um país venha a conceder algum subsídio em determinado setor da economia de um país onde seja considerada de vulnerabilidade e importância suficiente que se justifique a utilização deste instrumento, mas que mesmo assim deve-se entrar em consenso com as partes contratantes. No entanto, o setor de produtos primários é citado como sensível para todos os países. Isto toca ainda mais seriamente na economia de países pobres que possuem o setor agrícola primário como sendo o motor de suas

²⁶ Transcrição do Artigo XVI do texto do GATT de 1947

economias. Na Seção B - 3 do Art. XVI do GATT menciona-se, “Em consequência, as partes contratantes deveriam procurar evitar conceder subsídios à exportação de produtos primários”. O tema “produtos agrícolas” sempre foi bastante controverso e de difícil avanço nas negociações entre os países signatários do GATT. Desde a assinatura do GATT de 1947, se constata que os países ricos protegem cada vez mais esse setor em suas economias, por se tratar de uma área pouco eficiente e que necessita de intervenção governamental, enquanto esse é o setor que mais prospera nos países pobres e em desenvolvimento, devido as suas vantagens comparativas. Trazendo todo esse contexto para o objeto de análise deste trabalho, pode-se compreender a conjuntura da qual a contenda entre os países ricos e em desenvolvimento se origina.

O Brasil pleiteia também que o Painel especifique em suas recomendações o período de tempo que a EU terá para trazer sua política comercial em conformidade com os acordos internacionais e que esse prazo não exceda 90 dias.

A União Européia protesta algumas acusações dos países reclamantes questionando algumas interpretações legais que foram colocadas para os painéis. Tendo em vista todas as alegações dos países reclamantes, a Comunidade Européia solicita que o Painel considere os seguintes pontos:

- as exportações do açúcar tipo C não se beneficiaram de subsídios, respaldados pelo Artigo 9.1 (c) do Acordo Agrícola;
- as reclamações feitas levantando o artigo 10.1 do Acordo Agrícola não foram citados nos Termos de Referencia;
- ainda sim, a EU não considera que as exportações do açúcar da cota C tenha sido beneficiada de nenhum “subsídio à exportação”, descrito no art. 10.1;

- Nestes termos, as exportações de açúcar da EU não fugiram aos compromissos firmados de reduções quantitativas;
- Os países reclamantes estão, dessa forma, agindo de forma incompatível com o princípio da “boa fé” do Artigo 3.10 do ESC;

A Comunidade Européia alega que algumas questões levantadas pelos países reclamantes configuraram reclamações à parte, fugindo dos Termos de Referência formulados previamente. Como exemplo, a UE cita que as partes reclamantes falharam em alegar inconformidade dos subsídios europeus desrespeitando o art. 9.1 (c) e também o art. 10.1. Alega-se também que não foi ultrapassado os limites de subsídios firmados nos acordos e mesmo que tivesse ultrapassado, não teria sido no montante que os países reclamantes alegaram. Essas reclamações sobre diferentes tipos de pagamentos que a UE efetua transferindo renda aos processadores também difere das reclamações iniciais contidas nos Termos de Referências. A Comunidade Européia afirma que os consumidores europeus pagam o preço doméstico do açúcar que se faz com a venda das duas cotas e que esses pagamentos não se configuram como uma transferência de recursos e sim apenas o preço característico do açúcar no mercado interno, que tem um limite garantido de preço mínimo. Mesmo se a garantia de preço interno praticado para as cotas A e B fossem caracterizada como um “financiamento” para estes produtos, isso não significaria e também não se caracterizaria como um financiamento ou subsídio às exportações. A UE observa que algumas das medidas citadas pelas partes reclamantes como as tarifas de importação ou medidas de salvaguarda não se configuram como subsídios. Ao que concerne o açúcar da cota C, da qual as partes reclamantes contestam a obrigatoriedade de sua exportação, a UE alega que se fosse permitida a venda desse açúcar no mercado interno os preços seriam

forçados a cair drasticamente. Os produtores são livres para produzir o volume que eles decidirem, não são induzidos a produzir açúcar excedente, cota C. Já UE argumenta que a confirmação que o governo não subsidia as exportações do açúcar da cota B se apresenta com o fato de que em alguns Estados da UE não existe produção de açúcar pertinente à cota C. Ainda que as exportações tivessem sido beneficiadas direta ou indiretamente por auxílio do governo, o volume não teria sido alto o suficiente para ter descumprido a programação de redução de suporte ao setor agrícola europeu. Afirma que a ruptura com a “agenda de comprometimento de redução” que as partes reclamantes mencionam que a UE cometeu se trata de um erro de cálculo dos valores (quantidades totais e valores monetários) cometido pelos próprios países reclamantes.

A UE avança em sua defesa alegando que até recentemente os países reclamantes não consideravam que as exportações de açúcar eram subsidiadas. Primeiro, porque o regime do setor açucareiro existe desde 1968 e era de pleno conhecimento de todos os países membros que participaram da Rodada do Uruguai e em especial pelas partes reclamantes que também estavam presentes nas negociações. A UE observa que durante as negociações da Rodada do Uruguai nenhum país participante colocou em pauta ou questionou a política europeia sobre o açúcar, assim como também nenhum membro, inclusive as partes reclamantes que são os maiores produtores de açúcar do mundo, não fizeram alguma menção que as exportações de açúcar da UE era subsidiado. A União Europeia queixa-se de algumas acusações dos países reclamantes questionando certas interpretações legais que foram colocadas para o Painel.

3.4 Terceiros Participantes – Países Membros

A presente disputa comercial travada dentro da OMC entre Brasil, Tailândia, Austrália e a União Européia, objeto deste estudo, conta com a participação de “terceiros participantes”²⁷. Esta é a maneira como são designados no ESC (traduzindo literalmente do inglês) os países que não estão ligados como os principais envolvidos a controvérsia, mas que se utilizam desta possibilidade prevista na OMC para participação da disputa. Configura-se como a possibilidade da participação de países que não estão envolvidos diretamente na controvérsia (não são reclamantes nem reclamados), mas que manifestam interesse direto no objeto da controvérsia por este causar impacto em suas economias. Estão envolvidos como terceiros participantes no processo 22 países. São eles: Barbados, Belize, Canadá, China, Colômbia, Costa do Marfim, Cuba, Fiji, Guiana, Índia, Jamaica, Quênia, Madagascar, Malawi, Maurícia, Nova Zelândia, Paraguai, São Cristóvão e Neves – Anguila, Suazilândia, Tanzânia, Trinidad e Tobago e Estados Unidos.

Dentre os países participantes como “terceiros”, estão 14 membros do ACP (Ásia, Caribe e Pacífico), grupo de países que possui acordo preferencial com a UE no setor açucareiro e que promove garantia de preços mínimos subsidiados para o açúcar proveniente desses países. Para alguns dos países do ACP o setor primário é de maior relevância para suas economias chegando a alguns deles praticamente depender da exportação de açúcar, devido as suas

²⁷ Situação explicada no Capítulo 2, Seção 2.4

condições de países menos desenvolvidos, ao seu tamanho limitado e grande dependência da monocultura.

Os países do ACP apresentam para o Painel que os objetivos do acordo entre a UE e ACP tem sido o centro do relacionamento entre os blocos, desde o princípio. Os acordos preferenciais foram criados em alinhamento com as leis e objetivos do Gatt e OMC no sentido de promover o desenvolvimento sustentável dos países menos desenvolvidos. Afirmam que a ACP manifesta grande interesse na disputa “Subsídios da UE sobre o Açúcar” para assegurar que o Acordo Agrícola da OMC, que foi instituído na Rodada do Uruguai e que inclui todos os Membros, ACP e partes reclamantes, seja corretamente aplicado e interpretado para que o atual programa de concessões não seja desestabilizado.

Caso as reclamações feitas pelos países demandantes forem consideradas procedentes e o sistema atual de preferências seja afetado, as conseqüências sobre o comércio dos países do ACP seriam graves, devido ao nível de dependência desses países quanto às exportações de açúcar sob o sistema de preferências, (Protocolo do Açúcar). As exportações de açúcar para a Comunidade Européia constituem para os países exportadores uma vital fonte de renda para suas economias, que usufruem desse acesso diferenciado graças aos acordos preferenciais. O acordo prevê que a UE deve importar quantidades específicas de açúcar dos países do ACP, com garantia de preços. Essa garantia de preços assegura uma renda estável aos países menos desenvolvidos, envolvidos na questão, com a previsibilidade da venda do açúcar produzido nesses países, o que se configura como um segmento comercial decisivo para o funcionamento normal de suas economias. O Protocolo do Açúcar tem sido um fator chave no desenvolvimento socioeconômico dos países do ACP, exercendo um papel de manutenção das indústrias açucareiras desses países, que empregam um grande número de trabalhadores. A economia

açucareira tem promovido o desenvolvimento rural, diminuição da pobreza, desenvolvimento social, paz social, proteção do meio ambiente e até mesmo do turismo industrial (alegam os países do ACP em seus argumentos). De acordo com os números mencionados pelo ACP, do ano de 1999 a 2001, as exportações de açúcar - amparadas pelo Protocolo do Açúcar - desse grupo de países, alcançaram o percentual de 50,6 por cento do total de suas exportações de produtos como um todo. Durante o mesmo período, a quantidade de pessoas empregadas no setor açucareiro correspondia a 43,8 por cento do número total de trabalhadores no setor agrícola. Esses números, quando colocados em comparação com os volumes mundiais envolvidos, se mostram irrelevantes. Correspondente ao volume total reservado de 1,6 milhão de toneladas exportadas para a UE, 3,6²⁸ por cento é a fatia do comércio mundial de açúcar e 0,18 por cento das trocas mundiais de produtos agrícolas.

Enquanto o volume total das exportações de açúcar provenientes da ACP corresponde a uma parcela insignificante do comércio agrícola mundial, causando assim impacto irrelevante no mercado internacional nesse segmento, as mesmas exportações proporcionam um grande impacto nas economias dos países exportadores desses produtos. Para alguns países da ACP que possuem a monocultura como sustentáculo de suas economias, que são classificados como “menos desenvolvidos”, que enfrentam graves problemas sociais, são importadores de alimentos e outros produtos industrializados, alegam que o setor açucareiro exerce um papel crucial na manutenção de suas receitas. Uma quebra no sistema atual de preferências causaria grande impacto e traria sérios problemas às economias desses países.

²⁸ Parágrafo 5.4 – WT/DS266/R

3.5 Relatório Interino - Considerações do Painel e das Partes Envolvidas

O Painel concluiu sua avaliação ao caso “Subsídios da UE às Exportações de Açúcar” em agosto de 2004. No dia 17 do mesmo mês, de acordo com o artigo 15.2 do ESC, as partes envolvidas disponibilizaram seus comentários sobre as decisões do Painel. No dia 24 de agosto, novos comentários por escrito foram preparados pelas partes envolvidas e entregues ao painel para serem avaliadas. Os comentários envolvem referências a erros tipográficos ou algumas interpretações do painel. A UE faz questionamentos pontuais quanto ao item “Termos de Referencia”, que já havia sido questionado durante o processo da disputa e que em seus comentários quanto ao relatório emitido pelo painel, alega que os Termos de Referencia não foram bem especificados, separadamente em cada uma dos três pedidos de abertura de painel, feito pelos países reclamantes. O Painel responde que as reclamações individuais dos três países demandantes são de essência idêntica e que a maneira como foi conduzido o processo foi de acordo com as leis o ESC.

A Austrália sugere que seja clarificada a questão dos “produtores do açúcar da Cota C”. Durante o processo pode ter se deixado a entender que existem, além das cotas A e B, produtores de beterraba da cota C e produtores de açúcar da cota C. Na verdade os produtores das cotas C, são os mesmos das cotas A e B. O Painel aponta que está bastante atenta quanto à distinção das cotas citadas e reafirma que de fato inexistem produtores de beterraba para cota C assim como não existem produtores de açúcar da cota C. O açúcar do tipo C é produzido pelos produtores do açúcar A e B e que excederam suas produções para estas cotas. Este excedente

caracteriza-se como o açúcar do tipo C. A apreciação da atual disputa visa analisar se as exportações desse açúcar têm excedido ou não o programa de redução de subsídios às exportações da UE.

3.6 Decisões do Painel

O Regulamento do Conselho da União Européia (Council Regulation) é o documento que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos produtores no âmbito da Política Agrícola Comum e estabelece regras para promover e proteger a indústria do açúcar da Comunidade Européia. As constatações do Painel afirmam que as principais características do regime que regula o setor açucareiro são: garantia de preços mínimos no mercado doméstico através de intervenções governamentais; a restrição quantitativa da comercialização do açúcar no mercado interno através das cotas; restrições às importações através de tarifas e quotas e finalmente; os subsídios às exportações. A política agrícola da UE também arquiteta o sistema de preços mínimos para a beterraba, licenças de importação e exportação, tarifas, reembolsos às exportações, restrições diversas às importações e arranjos preferenciais de importação.

O preço mínimo garantido para o açúcar no mercado interno europeu é em média três vezes mais elevado do que o preço no mercado internacional. Agências ligadas ao governo atuam comprando o açúcar, caso o preço venha a declinar e ameaçar a romper a barreira mínima. Mas apenas uma vez ocorreu uma intervenção significativa dessas agências no mercado interno açucareiro. Isto porque o regime de cotas limita a produção que é vendida no mercado doméstico

e obriga o excedente a ser exportado, aliado à proteção contra a concorrência externa, os preços do açúcar sempre permanecem acima do limite mínimo. Os preços mínimos garantidos para o açúcar são²⁹:

- 631,90 euros por tonelada para o açúcar branco (White sugar).
- 523,70 euros por tonelada para o açúcar bruto (raw sugar).

Para os produtores de beterraba, os preços mínimos garantidos são³⁰:

- 467,20 euros por tonelada para a beterraba da cota A.
- 324,20 euros por tonelada para a beterraba da cota B.

A outra modalidade de transferência de recursos financeiros que a UE proporciona a seus produtores é através dos “reembolsos à exportação”. Este mecanismo permite que haja uma compensação entre o preço internacional do açúcar, pelo qual os produtores europeus vendem para o mercado externo e o preço mínimo garantido pela política agrícola da CE. Os valores reembolsados são altos, atingindo 443,00 euros por tonelada de açúcar, nos anos de 2001/2002 e 485,00 euros por tonelada de açúcar branco para os anos 2002/2003³¹. O preço do açúcar no mercado internacional considerado pela UE era 280,00 euros, no ano referência 2001/2002.

O Painel conclui que de fato e comprovadamente a UE pratica transferência financeira que garante aos produtores o pagamento de um preço elevado e a venda do açúcar no mercado externo a preços inferiores aos seus custos de produção. Desta forma, o Painel compartilha da visão que a UE feriu o Artigo 3º (e também o Artigo 8º) do Acordo Agrícola da OMC, em dois pontos. Primeiro, a UE manteve suas exportações a níveis acima do

²⁹ Artigo 2 do Regulamento do Conselho da UE. No 1260/2001

³⁰ Artigo 4 e 5 do Regulamento do Conselho da UE. No 1260/2001

³¹ Parágrafo 7.2 – Relatório OMC - WT/DS266/R

comprometido no programa de reduções. Segundo, que essas exportações promovidas pela UE foram subsidiadas. No entendimento do grupo de trabalho especial, os países reclamantes satisfizeram essas alegações corretamente em suas argumentações assim como também no momento de solicitação de abertura do Painel. As partes reclamantes não necessitavam detalhar como e porque essas exportações eram subsidiadas, mas apenas que os níveis comprometidos nos acordos estavam sendo ultrapassados e que os subsídios estavam sendo oferecidos de fato. De qualquer maneira as partes demandantes indicaram alguns aspectos que caracterizavam os subsídios as exportações quando houve a referencia aos Artigos 9.1 (a) e 9.1 (c) do acordo agrícola. Ainda de forma alinhada com os acordos, Brasil, Austrália e Tailândia fizeram corretamente a solicitação de abertura de Painel, (sob o Acordo 6.2 do ESC), depois de fracassadas tentativas de dirimir suas diferenças com a UE por meio de consultas.

Dessa forma, após análise de todo o processo e pelas argumentações expostas pelo grupo de especialistas que estudaram e julgaram o caso, o Painel conclui que:

- a) o volume de exportações comprometido pela UE, para o ano de referencia 2000/2001 é 1,273.500 toneladas (Artigos 3.3 e 8 do Acordo Agrícola).
- b) O nível de despesas orçamentárias destinadas às exportações de açúcar, comprometido pela UE, é de 499,1 milhões de euros por ano.
- c) As partes reclamantes forneceram provas evidentes que desde 1995 a UE excedeu seu limite de exportações, contido na Seção II, Parte IV de sua agenda (VER PRÓXIMA TABELA1). No ano de referencia de 2000/2001, a UE exportou 4.097.000 toneladas de açúcar, ou seja, 2.823.500 toneladas acima de seu programa de redução.

- d) Está claro a existência de subsídios as exportações da UE para o açúcar que eles importam dos países da ACP/Índia, sob forma de açúcar bruto e exportam como açúcar refinado, desde 1995.
- e) Está provado também que a UE promove subsídios para as exportações do açúcar da chamada Cota C, como é descrita pela política agrícola europeia.

De acordo com a Tabela 2, na próxima página, pode-se visualizar na Seção II, Parte IV da agenda da UE, no ano de referencia de 2000/2001, que a UE exportou 4.097.000 toneladas de açúcar, ou seja, 2.823.500 toneladas acima de seu programa de redução.

Tabela 2 – Compromisso de Redução dos Subsídios da UE ao Açúcar

AGENDA CXL – COMUNIDADE EUROPEIA / PARTE IV – PRODUTOS AGRÍCOLAS:

COMPROMETIMENTO DE REDUÇÃO DE SUBSÍDIOS

(Art. 3 do Acordo Agrícola)

SEÇÃO II: Subsídios às Exportações: Gastos Orçamentários e Níveis Comprometidos de Reduções

Descrição do Produto	Nível de Gastos	Calendario (*)	Comprometimento de Gastos anuais						Quantidade Base (*) 000 t		Nível final de q		
	Milhões de Tons		1995 – 2000								1995		
			Milhões de Tons										
1	2	3	4						5	6			
			1995	1996	1997	1998	1999	2000			1995	1996	1997
Açúcar (1)	779,9		733,1	686,3	639,5	592,7	545,9	499,1	1.612,0		1.555,6	1.499,2	1.440,0

Fonte: OMC³²

(1) Não inclui as exportações de açúcar originárias dos países do ACP e Índia, onde a UE não está comprometida em fazer nenhuma redução. O volume de exportações durante o período de 1986 a 1990 foi de 1,6 milhões de toneladas.
Obs: Por motivo de objeto de avaliação do Painel, outros produtos agrícolas foram retirados da programação da EU acima.

³² Relatório da OMC - WT/DS266/R

Sob a luz do Artigo 10.3 do Acordo Agrícola, o Painel conclui que a Comunidade Européia falhou em demonstrar que suas exportações de açúcar não excederam aos níveis de comprometimento com a redução das exportações subsidiadas. Dessa forma, a conclusão do Painel é que, através de sua Política Agrícola Comum, a UE tem agido em inconformidade com as obrigações assumidas sob o Acordo Agrícola, promovendo subsídios às exportações do açúcar. Uma vez que o Artigo 3.8 do ESC explicita, “em casos onde for constatada a infração nas obrigações assumidas em algum dos acordos cobertos pelo ESC, a ação deve ser considerada como passiva de nulificação ou impedimento.” O Painel conclui então que infringindo os acordos, a UE prejudicou os países reclamantes e os impossibilitou de beneficiar-se das disposições do Acordo Agrícola.

Em virtude do que já foi explanado nas conclusões acima, o Painel *recomenda* que o Órgão de Solução de Controvérsias solicite a UE promova a adequação de suas regulamentações internas, em específico o Conselho Regulatório No 1260/2001, em conformidade com os Acordos firmados na OMC e, sobretudo as formas de subsídios às exportações, descritos no Acordo Agrícola.

O Painel está atento à conjuntura que envolve os países envolvidos na presente disputa, em especial os países em desenvolvimento que fazem parte do Acordo preferencial com a UE, onde desfrutam de benefícios no acesso ao mercado europeu.

De acordo com o Artigo 19.1 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias e baseado nas considerações contidas no Relatório (WT/DS266/R), o Painel conclui que a Comunidade Européia, através de sua política agrícola agiu de fato em inconsistência com o Acordo Agrícola, destinando subsídios às exportações do açúcar, ultrapassando o volume

especificado na Seção II, Parte IV da Agenda de comprometimento de redução de subsídios da UE, que para o ano de 2000/2001 deveria ser 1.273.500 toneladas de açúcar, mas que o montante notificado de exportações chegou a 4.097.000 (ver Tabela 3.2). Assim como também a UE excedeu em valores seu comprometimento de redução de subsídios que para o período de 2000/2001 deveria ser de 499,1 milhões de Euros. O Painel conclui que a União Européia falhou num cumprimento do Acordo Agrícola, prejudicando os países signatários do Acordo e que competem no setor açucareiro no mercado internacional.

Nas conclusões do Relatório, o Painel demonstra estar ciente das preocupações dos países em desenvolvimento que podem ser afetados por mudanças na Política Agrícola Comum da UE. No entanto, ressalta que a UE pode adequar sua PAC sem retirar as vantagens que são concedidas aos países pobres do ACP. A UE pode alterar sua política agrícola visando diminuir seu alto volume de exportações e não alterando as importações de açúcar de países pobres que podem ser utilizadas no consumo do mercado interno.

À luz das conclusões expostas, o Painel recomenda que o Órgão de Solução de Controvérsias solicite a UE que adeque sua Política Agrícola Comum - em especial o Conselho Regulatório No. 1260/2001 - aos compromissos firmados no Acordo Agrícola da OMC³³.

³³ No dia 13 de Janeiro de 2005 a União Européia notificou o OSC sobre sua intenção de recorrer à decisão. A Decisão foi analisada e julgada pelo Órgão de Apelação que considerou ganho de caso para os Membros demandantes, Austrália, Brasil e Tailândia. No dia 9 de Abril de 2005 o Órgão de Apelação disponibilizou seu relatório final para todos os países Membros da OMC, recomendando mais uma vez que a UE adequasse sua política agrícola aos acordos firmados, especialmente o Acordo Agrícola.

4 CONCLUSÕES

A criação da Organização Mundial do Comércio após a rodada de negociações mais longa do GATT é considerada como o maior avanço no comércio global, no intuito de regulamentar, dar mais credibilidade e segurança nas relações comerciais internacionais. A rodada de negociações que continuaram a existir após a entrada em vigor da OMC conservou o empenho dos Membros em promover a liberalização comercial e aumentar o fluxo de trocas de mercadorias entre os países. O incremento no volume de comércio ocasionou conseqüentemente a elevação na incidência de conflitos entre os interesses econômicos dos países. Nesse contexto se tornou mais importante a existência de um mecanismo para dirimir essas disputas, evitando que houvesse um desgaste nas relações comerciais dos países desestimulando o comércio. O mecanismo que já existia para solucionar questões comerciais sob a operação do GATT sofreu mudanças para torná-lo mais eficaz, confiável e legitimado pelos países membros. Este dispositivo passou a ser denominado de Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) e as suas operações seriam executadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). Desde sua entrada em funcionamento em 1995, juntamente com a OMC, ocorreram disputas comerciais nas mais diferentes matérias econômicas. O “tribunal” da OMC permite que as diferenças comerciais sejam resolvidas usando os acordos como referência e ao invés de serem solucionadas através da influência e poderio econômico dos países que estão envolvidos, melhorando assim a situação dos países em desenvolvimento no contexto da globalização.

A Organização Mundial do Comércio pode ser considerada como a principal organização multilateral a defender os interesses dos países em desenvolvimento no âmbito comercial. É importante observar, no entanto, certas conjunturas que permeiam a organização,

como por exemplo, o fato de que dificilmente o Diretor Geral é de origem de um país em desenvolvimento (e muito menos de um país pobre), ou se é nomeado para tanto, ele com certeza tem o aval ou é indicado por um país rico. Isto reafirma o poder dos países ricos dentro da organização. As regras da Organização Mundial do Comércio e do SSC devem ser mais bem exploradas pelo Brasil, uma vez que seu poder de barganha e de influencia é limitado diante dos países desenvolvidos como EUA, Japão e blocos econômicos, como União Européia, Nafta.

Até março de 2003, apenas um terço do total de 300 disputas comerciais passaram por todo o processo dos painéis. Até os dias atuais a maioria deste total de disputas ainda não foi finalizada – algumas disputas desde 1995. O mecanismo de solução de disputas é imprescindível para que os acordos firmados pelos Membros da OMC alcance um concreto nível de efetividade.

Com a regulamentação e institucionalização de um caráter jurídico ao sistema, instaurou-se previsibilidade e maior segurança nas relações comerciais multilaterais que até então ainda não havia se verificado nas relações comerciais internacionais. Esse avanço não pode ser questionado, mesmo que se tenha constatado as imperfeições e fraquezas ainda encontradas no mecanismo.

Um dos temas prioritários na discussão para melhorar o sistema de Solução de Controvérsias é a questão da punição por retaliação, que faz com que seja tomada como ação uma elevação da tarifa de importação do país condenado. Os países em desenvolvimento sugerem que é preferível estabelecer um mecanismo de compensação de tarifas, isto é, reduzir a tarifa para o produto do país afetado, estimulando assim mais comércio e não inibindo o comércio, como vigora no sistema atual. No mecanismo de disputas comerciais, o histórico mostra que a maioria dos reclamantes vence as disputas, porém, as condenações não são retroativas e os países condenados têm normalmente de 16 a 24 meses para adequar suas leis às recomendações da

OMC. Para países como os Estados Unidos da América, por exemplo, o Congresso pode demorar anos para alterar uma lei, tornando inexecutável o laudo arbitral do OSC nos prazos estipulados para aplicação.

Desde a criação da OMC os países desenvolvidos se comprometeram em reduzir suas transferências monetárias à sua agricultura, assim como também diminuir as barreiras para a entrada de produtos agrícolas em seus mercados. No entanto, o que se tem de concreto é que em termos reais, pouco mudou neste cenário. De acordo com a OCDE³⁴, mais de US\$ 250 bilhões de dólares são transferidos aos produtores agrícolas desses países.

Configura-se de extrema importância o estudo de caso apresentado no capítulo 3 deste trabalho, a fim de tornar mais claro o entendimento de como funcionam as disputas comerciais entre os países e abordando um tema tão sensível que é o agrícola. Os países desenvolvidos são os que mais protegem o setor agrícola. Esta proteção causa forte impacto nas economias mais pobres e em países em desenvolvimento que têm o setor primário como o mais competitivo na maioria das vezes.

A Política Agrícola Comum da União Européia, subvenciona o produtor através de pagamentos diretos com base na área plantada. Permite pagamentos de preços mínimos sempre mais altos que os do mercado internacional, promove medidas de fronteira para proteger esses preços mínimos, disponibiliza incentivos monetários para não plantar, concede créditos a fundo perdido para investimento em propriedades rurais, fazendeiros iniciantes, áreas com ambientes sensíveis, agricultura orgânica e outros.

A incrível distorção no mercado internacional do açúcar faz com que tenhamos a União Européia com um volume alto de exportações para o mundo, sendo a região onde se tem o

³⁴ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

maior custo para produzir o produto, mais do que o dobro do mercado internacional. Atualmente, enquanto que na UE para produzir uma tonelada de açúcar branco custa em torno de US\$ 660,00, países como Brasil, Colômbia, Guatemala, por exemplo, esse custo é em média US\$ 280,00³⁵.

Segundo a Oxfam (Organização Não-Governamental com sede na Inglaterra) o Brasil – segundo maior país exportador mundial - Tailândia e Austrália, são produtores eficientes de açúcar e teriam as fatias de mercado ampliadas com o fim dos subsídios na UE. Mas mesmo com os subsídios no bloco europeu, as exportações brasileiras de açúcar representam 13% de todo o mercado mundial (Oxfam)³⁶. A União Européia justifica sua política de ajuda financeira ao setor agrícola como um investimento no desenvolvimento rural que beneficia também o desenvolvimento e proteção ambiental. O fato é que esse tipo de argumento esconde o impacto real que esta política provoca, encorajando o uso ineficiente dos recursos naturais, distorcendo as premissas das vantagens comparativas do comércio internacional e aumentando o imenso abismo que separa os pobres dos ricos.

Segundo as afirmações da UE, o regime açucareiro é autofinanciável, ou seja, é pago pelo próprio bloco através de sua PAC. Mas a definição de dumping na OMC é clara, ocorre quando uma indústria exporta o produto a preços inferiores ao seu custo ou aos cobrados no mercado interno daquele país. São os consumidores europeus quem pagam a conta. Ainda mais sensível e prejudicada é a situação dos países pobres e em desenvolvimento. Eles não apenas encontram dificuldade em exportar seu açúcar para a UE devido às tarifas de importação, cotas, e outras barreiras, como também enfrentam concorrência internacional até mesmo nos mercados dos países produtores eficientes.

³⁵ Relatório da OMC “WT/DS266/AB/R

³⁶ Oxfam Website: www.oxfam.com

Quem mais se beneficia da política açucareira da UE são os produtores de beterraba, a indústria processadora do açúcar (em maior escala) e os países da ACP e Índia. Importante mencionar que os países envolvidos no acordo preferencial com a UE se beneficiam relativamente de ter assegurado preços fixos para a exportação do seu açúcar, pois é importante lembrar que o açúcar que é exportado para a Europa é o chamado “raw sugar”, que é a forma primária do produto que deverá ser re-processado na UE. Ou seja, a indústrias desses países não desenvolvem e eles permanecem como meros fornecedores de matéria prima para os países ricos.

Os países, principalmente os pobres, menos desenvolvidos e países em desenvolvimento como o Brasil, deverão adequar-se à realidade do sistema multilateral, especialmente no que tange à dotação de recursos humanos capazes de auferir do sistema tudo o que ele pode proporcionar. Esta claro que o êxito em uma causa depende, e muito, do nível de aproveitamento dos instrumentos processuais que estão à disposição das partes. Assim, maiores serão as chances do Brasil (ou de qualquer país em desenvolvimento) de auferir maiores benefícios com o sistema multilateral quanto mais qualificado for o domínio do país sobre as leis que regem o Sistema, o domínio e entendimento total do ESC e na utilização dos recursos que a OMC e coloca à sua disposição. Partindo-se dessa premissa, o conhecimento e a discussão a respeito de temas como o apresentado neste trabalho são elementos úteis para a formação de um maior contingente de recursos a serem utilizados pelo país na defesa de seus interesses comerciais na cena internacional.

5 BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Marcelo de Paiva. **Brazil, the GATT, and the WTO: history and prospects.** Rio de Janeiro-RJ, p. 3 – 38, set. 1998. (Texto para Discussão No 392)
- BARRAL, Welber. **O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais.** Florianópolis-SC: Diploma Legal, 2000.
- COSTA, Lúgia Mauro. **OMC – Manual Prático da Rodada Uruguai.** São Paulo – SP : Saraiva, 1996.
- FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. **IMPLEMENTACION DEL ACUERDO DE LA RONDA URUGUAY EN AMERICA LATINA: El Caso de la Agricultura.** (Estudo da Organização).
- GALVÃO, Olímpio José. **O Nordeste e as Negociações Multilaterais de Comércio.** Fortaleza – CE : Banco do Nordeste, 2000.
- JAWARA, Fatoumata e KWA, Aileen. **Behind the Scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations.** New York, NY - Zed Books, 2003.
- LAFER, Celso. **A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

- LEMES, Selma M. Ferreira. **Estudo Comparativo entre o Grupo Especial (*Panel*) da OMC e um Tribunal Arbitral**. São Paulo, 2001
- LUPI, André Lipp Pinto Basto. ***Soberania, OMC e Mercosul***. – São Paulo: Aduaneiras, 2001.
- MERCADANTE, Araminta de Azevedo. **Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio? A OMC e o Brasil**. São Paulo: LTr, 1998.
- NETO, José Cretela. **Direito Processual na OMC: casuística de interesse para o Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- OMC - Organização Mundial do Comércio 2003. **Informe sobre El Comercio Mundial 2003**.
- THORSTENSEN, Vera. **OMC – As regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais**. São Paulo – SP : Aduaneiras, 2001.
- World Trade Organization, **A Handbook on the WTO Dispute Settlement System**, Secretariat Publication and prepared for publication by the Legal Affair Division and Appellate Body, 2004.

- World Trade Organization, **Understanding the WTO**, Information and Media Relations Division, 2003.

- Acordos:
 - Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio - GATT 1947 e GATT 1994.
 - Agreement on Agriculture (Acordo Agrícola da OMC).
 - SCM Agreement – Subsidies and Countervailing Measures Agreement – (Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias).
 - Conselho Regulatório da União Europeia No 1260/2001

- Internet:
 - Eurostat. Disponível em <http://epp.eurostat.ec.eu.int>
 - OECD - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Disponível em www.oecd.org
 - OMC – Organização Mundial do Comércio. Disponível em www.wto.org (Incluindo publicações da OMC disponibilizadas pelo website).
 - Oxfam Internacional. Disponível em www.oxfam.com
 - UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento. Disponível em www.unctad.org