



Centro Universitário de Brasília - CEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais – FAJS

Curso de Relações Internacionais

GIOVANA FREITAS DE ALVARENGA

A CONTROVÉRSIA ESTADUNIDENSE DURANTE O CONTENCIOSO DO ALGODÃO

BRASÍLIA

2021

GIOVANA FREITAS DE ALVARENGA

A CONTROVÉRSIA ESTADUNIDENSE DURANTE O CONTENCIOSO DO ALGODÃO

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

Orientador: Professor Doutor Frederico Seixas Dias

BRASÍLIA

2021

GIOVANA FREITAS DE ALVARENGA

A CONTROVÉRSIA ESTADUNIDENSE DURANTE O CONTENCIOSO DO ALGODÃO

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

Orientador: Professor Doutor Frederico Seixas Dias

BRASÍLIA, _____ DE 2021.

BANCA AVALIADORA

Professor Doutor Frederico Seixas Dias (Orientador)

Professor(a) Avaliador(a)

À minha família, que sempre me apoiou, e à minha mãe, que é um exemplo de profissional e ser humano.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha mãe por ter me apoiado tanto durante toda a minha vida e por ser esse exemplo incrível de profissional e pessoa. Jamais conseguiria sem ela.

Ao meu orientador, o Prof. Frederico Seixas Dias, excelente professor que me ajudou ao longo desse processo e que sempre me mostrou o norte quando eu parecia me perder.

Aos demais professores, que me marcaram e me ajudaram a crescer durante esses últimos anos. E em especial ao Prof. Fernando Modelli, que tive o prazer de ser aluna e monitora. Experiências essas que foram incríveis não só para o meu crescimento acadêmico, mas para o meu crescimento pessoal. Obrigada por todo o auxílio e amparo durante outros trabalhos acadêmicos, mesmo fora das suas aulas.

Aos demais colegas que fizeram parte dessa jornada, obrigada pelos momentos e pelas aulas juntos.

“Nada grandioso se alcança sem se ficar louco”

- Osho

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo compreender a crise do sistema multilateral pós-2ª Guerra Mundial na medida em que a ordem multilateral tem sido percebida como menos relevante para os Estados. Desde os anos 90, em seu momento de auge, o multilateralismo parece perder a sua força cada vez mais. Este trabalho tem como objetivo apresentar e descrever o problema em questão e associá-lo a teorias de RI que poderiam ajudar nos estudos e análises quanto a esse objeto. Para isso, será analisado como Brasil e Estados Unidos recorreram a princípios e normas multilaterais para justificar suas políticas e queixas em contenciosos comerciais levados à OMC. Mais especificamente, serão analisadas e interpretadas as justificativas de ambos os países durante o Contencioso do Algodão (DS267), que perdurou entre 2002 e 2014. A pesquisa será amparada pelos conceitos de Rainer Forst (2007) e John Ruggie (1992), a fim de responder a como a ordem multilateral tem sido percebida atualmente.

Palavras-chave: Contencioso do Algodão; Brasil; Estados Unidos; multilateralismo; OMC; Pós-Segunda Guerra Mundial.

ABSTRACT

This work aims to understand the post-World War II multilateral system crises insofar as the multilateral order has been perceived as less relevant for States. Since the 1990s, at its peak, multilateralism seems to lose its strength more and more. This work aims to present and describe the problem in question and associate it with IR theories that could help in studies and analyzes regarding this object. Therefore, it will be analyzed how Brazil and the United States resorted to multilateral principles and norms to justify their policies and complaints in trade disputes brought to the WTO. More specifically, both countries' justifications will be analyzed and interpreted during the Cotton Litigation (DS267), which lasted between 2002 and 2014. The research will be supported by the concepts of Rainer Forst (2007) and John Ruggie (1992), in order to respond to how the multilateral order has been currently perceived.

Keywords: Cotton litigation; Brazil; U.S; multilateralism; WTO; Post World War II.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABINEE – Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica

Acordo SCM - Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

Acordo TRIPS - Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio

AoA - Acordo Agrícola

EUA - Estados Unidos da América

GATS - Acordo Geral sobre Comércio de Serviços

GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio

IBA - Instituto Brasileiro do Algodão

ITO - Organização Internacional do Comércio

MoU - Memorando Preliminar de Entendimento

MY - Marketing Year

OI - Organização Internacional

OMC - Organização Mundial do Comércio

OSC - Órgão de Solução de Controvérsias

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 O SURGIMENTO DO MULTILATERALISMO NO CONTEXTO PÓS-GUERRA E A IMPORTÂNCIA DA OMC PARA ESSE CENÁRIO	13
1.1 O Conceito de Justificação como Ato de Fala	14
1.2 Como essa discussão está dentro de preocupações do Construtivismo e da Teoria Crítica	17
1.3 A influência da Hegemonia Americana	20
1.4 Conclusão	25
2 A IMPORTÂNCIA DA CLÁUSULA DA PAZ E O NÃO CUMPRIMENTO DOS EUA ÀS RECOMENDAÇÕES DO PAINEL	27
2.1 As características cronológicas do Contencioso do Algodão e os Artigos usados para a abertura do Painel	28
2.2 O conceito de Justificação na interpretação de ambos países sobre a “Cláusula da Paz”	31
2.3 O não cumprimento por parte dos EUA das recomendações do Órgão Multilateral como empecilho para o pleno funcionamento dos princípios multilaterais	35
2.4 Conclusão	38
3 AS JUSTIFICATIVAS ESTADUNIDENSES EMBASADAS EM PRINCÍPIOS MULTILATERAIS EM CONTRASTE COM SUAS AÇÕES	40
3.1 Como a interpretação da Cláusula da Paz foi essencial para a abertura do Painel	40
3.2 O não cumprimento dos EUA às normas multilaterais analisado pela segunda vez	46
3.4 Como o Brasil conseguiu o direito de aplicar contramedidas sobre os EUA	51
3.4 Conclusão	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS	59

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo compreender a crise do sistema multilateral pós-2ª Guerra Mundial, na medida em que a ordem multilateral tem sido percebida como menos relevante para os Estados. Desde os anos 90, em seu auge, o multilateralismo parece perder a sua força cada vez mais. Por isso, este trabalho tem como objetivo apresentar o problema em questão através da análise dos discursos e justificativas do Brasil e dos Estados Unidos durante o Contencioso do Algodão (DS267) e associá-lo a teorias de RI que ajudam nos estudos e análises quanto a esse objeto. O enfraquecimento do multilateralismo é bem tratado por Leonardo Damin (2020) e Luiz Souto Maior (2004). Luiz (2004) discorre sobre como o regionalismo teve origem paralela ao multilateralismo e, de certa forma, ajudou a enfraquecer o segundo. O autor, inclusive, apresenta a ideia de que o regionalismo poderia afetar e atrapalhar o multilateralismo, pois, na época (duas últimas décadas do séc. XX), os países se mostravam mais dispostos a negociar com aqueles geograficamente próximos, e a União Europeia ganhava cada vez mais força e forma. Além disso, durante a Guerra Fria, havia duas grandes áreas de influência que levaram o resto do mundo a escolher um lado e, dessa forma, a formar blocos regionais de integração econômica e comercial. A atuação norte-americana pós-Guerra Fria, de forma controversa, se aproxima do regionalismo e estabelece um marco para o início da erosão do multilateralismo, o qual foi impulsionado por ele próprio.

Damin (2020) aborda a função da Organização Mundial do Comércio (OMC) e seu objetivo desde que foi criada (facilitar as negociações e promover um comércio multilateral), o papel do Brasil nessa instituição e em como ele depende do agronegócio, e quais são as consequências do enfraquecimento da OMC para ele. Foi dito que o agronegócio representa cerca de 40,3% das exportações brasileiras, imprescindível para a economia brasileira, e a OMC é, atualmente, o único foro internacional através do qual o país pode buscar reduzir tarifas e quotas incidentes sobre os produtos agrícolas e negociar subsídios. Compreendendo isso, o reflexo do enfraquecimento da OMC no Brasil não é positivo, pois se a OMC perder seu sentido, o Brasil se prejudicaria no mercado internacional, o qual se tornaria mais fechado e estruturado perante acordos bilaterais assimétricos que prejudicariam países em desenvolvimento. Portanto, enquanto Luiz (2004) prevê o enfraquecimento do multilateralismo iniciado pelo regionalismo, Damin (2020) aborda quais seriam as consequências para o Brasil se a OMC, de fato, se enfraquecesse a tal ponto de perder seu sentido. Desde a criação desse Organismo Internacional, o Brasil foi um protagonista ativo que

visava ampliar a sua cartela de países parceiros, o que o levou a utilizar do multilateralismo para alcançar seus objetivos (SOUTO MAIOR, 2004).

Levando isso em consideração, seria possível analisar o problema de pesquisa em questão: “como Brasil e Estados Unidos recorreram a princípios e normas multilaterais em suas justificativas quanto a suas políticas e suas queixas em contenciosos comerciais levados à OMC ao longo do período pós-Guerra Fria?”, a partir da análise das justificativas de ambos os países durante o Contencioso do Algodão (que teve início em 2002 e fim em 2014). Para isso, o presente trabalho foi estruturado visando um raciocínio didático sobre a questão. No primeiro capítulo, será apresentado a relação entre as teorias de Rainer Forst (2007) e de John Ruggie (1992). O primeiro agrega ao nos apresentar os conceitos de Justificação e Justiça, os quais servirão como ferramentas para interpretar os discursos e verificar se neles há os princípios multilaterais utilizados por Ruggie. Mais adiante, o segundo capítulo trará uma linha cronológica dos acontecimentos, visto que o contencioso em questão perdurou por quase 13 anos. Isso será importante para introduzir, através do terceiro capítulo, as interpretações em si. Nesta última parte, serão apresentadas as justificativas durante os momentos principais desse período: a sua abertura e as primeiras recomendações e decisões feitas pelo Painel; a criação de um segundo Painel para verificar se os EUA cumpriram ou não com o que foi decidido no momento anterior; e a apelação para os Procedimentos Arbitrais, os quais permitiram que o Brasil utilizasse do direito à retaliação.

Para a análise do último capítulo deste trabalho, a pesquisa foi feita a partir de três métodos: o estudo de caso, o método interpretativo e o método comparativo. A partir desses métodos de pesquisa, será possível analisar o contencioso do algodão, entre Brasil e EUA, para que, dessa forma, seja possível compreender em que medida a ordem multilateral tem sido percebida como menos relevante para os Estados. Dessa forma, enquanto o método de estudo de caso servirá para analisar o contencioso e suas etapas, o método interpretativo auxiliará na interpretação e análise das justificativas e discursos dados por ambos os países, Brasil e EUA. E, com o intuito de complementar ambos os métodos de pesquisa citados acima, o método comparativo será uma ferramenta útil para observar as diferenças entre as interpretações dos dois países em seus discursos e suas ações.

1 O SURGIMENTO DO MULTILATERALISMO NO CONTEXTO PÓS-GUERRA E A IMPORTÂNCIA DA OMC PARA ESSE CENÁRIO

O presente trabalho tem como objetivo compreender a crise do sistema multilateral pós-2ª Guerra e em que medida a ordem multilateral tem sido percebida como menos relevante para os Estados. Mais especificamente, o problema a ser analisado ao longo desta pesquisa foca em como o Brasil e os Estados Unidos recorreram a princípios e normas multilaterais em suas justificativas quanto a suas políticas e suas queixas em contenciosos comerciais levados à OMC ao longo do período pós-Guerra Fria. Para conferir essas questões, será analisado o contencioso do algodão (2002) entre Brasil e EUA.

Este capítulo trata das referências conceituais e teóricas estudadas para melhor abordar o tema e o problema de pesquisa. Serão abordados a Teoria Crítica e o Construtivismo, com o intuito de explicar o porquê de ambas teorias serem fundamentais para a análise dos discursos e das justificativas utilizados pelo Brasil e EUA no contencioso mencionado. Especificamente, a importância da argumentação e o conceito de justificação de Rainer Forst e como ele compõe um entendimento das dinâmicas de apelo à justiça que se relaciona com a realidade dos contenciosos na Organização Mundial de Comércio (OMC) e, por outro lado, o construtivismo e o multilateralismo de John Ruggie, para caracterizar a importância das instituições, como a OMC, e como o seu surgimento e vigência até então foi influenciado pela “Hegemonia *Americana*”. Para então, nos próximos capítulos, analisar como ambos os países se justificaram durante o contencioso de acordo com os princípios multilaterais de Ruggie, que serão apresentados neste capítulo.

Portanto, o capítulo começa conceituando a Justificação tratada por Rainer Forst e como o diálogo e a argumentação são importantes na visão da Teoria Crítica, já que a existência de uma esfera pública garante que os atores tenham que sempre justificar e explicar o seu comportamento, tornando o diálogo essencial para os chamados, por Forst, de “justificatory beings”. Ou seja, os indivíduos têm o direito à justificação assim como têm o dever de se justificar. Por último, o capítulo trará a conceituação do Multilateralismo, por Ruggie, e abordará o contexto histórico da Organização Mundial do Comércio, para que dessa forma seja possível traçar a importância da instituição para o sistema internacional em seu ápice e, assim, introduzir como ela atua atualmente.

1.1 O Conceito de Justificação como Ato de Fala

Os atos de argumentar e dialogar são importantes, pois trazem novas pautas para a agenda de negociações internacionais. Além disso, debater proporciona confiança entre atores, tanto nas informações e discursos passados, quanto na coerência. E como o processo de comunicação na política mundial não é confinado a negociações diplomáticas secretas, as quais também utilizam do diálogo, a existência de uma esfera pública garante que os atores tenham que sempre justificar e explicar o seu comportamento. Então, a argumentação também é essencial na negociação e na solução de problemas, pois busca uma solução comum para um problema coletivo, em uma perspectiva normativa comum. Risse (2000) aponta que os atores devem estar preparados para mudar de ponto de vista sobre o mundo, ou até sobre a própria identidade, quando eles dialogam entre si em busca da verdade. Habermas, também, introduz o comportamento regido pela “verdadeira razoabilidade”, a qual visa alcançar um entendimento comum através do diálogo entre os agentes, vencendo o “melhor argumento” para, assim, alcançar um consenso razoável. Ao contrário do que diz Risse, quanto ao agente entrar na discussão sabendo da possibilidade de mudar a própria identidade ou perspectiva, para Habermas é necessário que as partes tenham empatia e a capacidade de se colocar no lugar do outro, se enxergando como iguais e com o mesmo acesso aos discursos abertos a outros agentes e ao público. No modelo ideal em que os agentes buscam o “melhor argumento”, as relações de poder não estão incluídas, já que o poder pode influenciar o comportamento dos atores. (RISSE, 2000)

Nessa linha de raciocínio, Risse conclui em seu artigo que o processo de argumentação acontece na esfera pública e privada, mas quando os atores não têm certeza de seus interesses, ou até de suas identidades, do contexto da situação e das “regras do jogo”, e quando as diferenças mais discrepantes os impedem de alcançar uma solução ótima, ao invés de uma mera satisfatória. (RISSE, 2000). Rainer Forst, um autor da Teoria Crítica e filósofo da Escola de Frankfurt, aborda a questão da justificação, argumentação e diálogo. Ele já trabalhou com Habermas e Rawls em sua carreira e tem como objetivo se dedicar ao estudo das grandes questões da filosofia política: o que é uma sociedade justa, o que significa liberdade, e assim por diante (GUILLAUME, 2012). Nesse sentido, o livro dele “*The Right to Justification: Elements of a Constructivist Theory of Justice*” (FORST, 2012) visa explorar o tema da justiça e como ela precisa da justificação para ser conceituada, ou seja, argumentação e diálogo.

A questão central em Forst, orientada pela Teoria Crítica, é de que ninguém seja forçado a viver sob normas ou esquemas institucionais que não podem ser devidamente justificados para todos os sujeitos como iguais (GUILLAUME, 2012). Isso acontece porque ele considera os seres humanos como “*justificatory beings*”, literalmente como “seres capazes de se justificar”: “They not only have the ability to justify or take responsibility for their beliefs and actions by giving reasons to others, but in certain contexts they see this as a duty and expect that others will do the same” (pg. 1, FORST, 2007). Dessa forma, ele considera um contexto social como um contexto político quando os seres humanos se encontram em uma ordem de justificação, governados por leis justificadas ou justificáveis, para que, assim, a vítima da injustiça não seja a pessoa que não tem certos bens, mas aquela que não conta durante a distribuição dos bens (FORST, 2007). Esse raciocínio é útil para analisar a estrutura da Organização Mundial do Comércio, neste trabalho, para verificar a justificabilidade das normas e regras que regeram o contencioso do algodão (2002) entre Brasil e EUA, ao mesmo tempo que também serve para averiguar os discursos e justificativas dados por ambos os países.

Mas o que é a justificação, segundo Rainer Forst? É um direito moral básico, que constitui a base dos direitos humanos e de justificativas de estruturas sociais básicas. O direito fundamental à justificação é, também, moral e exige ações com base em razões que não podem ser razoavelmente rejeitadas, dados os critérios de reciprocidade e generalidade, os quais serão explicados mais a frente. De maneira que, isso se aplica a todos os membros da comunidade moral humana, independentemente dos contextos políticos. (FORST, 2007)

A justificativa ética deve ser vista em três dimensões. Primeiro, o ato de justificar decisões da vida individual tem como base valores e convicções que são apoiados e compartilhados pela comunidade desse indivíduo, mesmo que ele discorde ou critique. Segundo, a justificação ética trata de justificar as próprias ações em relação aos valores compartilhados e às relações concretas existentes entre essas pessoas. Por último, significa que os membros de uma comunidade ética refletem sobre sua própria identidade e determinam o caráter de sua comunidade (FORST, 2007). O que se pode notar como ponto comum entre essas três dimensões são os princípios de reciprocidade e generalidade, que em conjunto formam a universalidade da justificação, eles são os critérios decisivos de justificação no contexto moral, já que generalidade significa que todos os afetados têm o mesmo direito de exigir justificativas, enquanto reciprocidade significa que nenhuma das partes pode reivindicar certos direitos ou privilégios que negam a outros, ou que a

relevância dessas reivindicações não seja determinada unilateralmente. Essa justificativa “universal” é uma máxima que não pode ser rejeitada, mesmo que nenhum consenso possa ser alcançado e, portanto, a conexão entre razão e moralidade está na capacidade de uma pessoa moral de assumir a responsabilidade por suas ações, remetendo à máxima de Kant de que o indivíduo tem um “fim em si mesmo”, ou seja, as pessoas têm o direito (à) e a responsabilidade moral de justificação (FORST, 2007).

Levando em consideração essa máxima “universal” da justificação, e seus dois princípios, então não há verdades morais fixadas para sempre, pois são modificadas de acordo com o contexto e as justificações coletivas, os membros desse espaço devem se reconhecer como pessoas morais que devem umas às outras justificativas por seus atos. Portanto, esse espaço de justificação corresponde a uma comunidade de pessoas morais que respeitam o direito fundamental (de justificação) para justificar a base da sua ação, ou seja, com o auxílio dos critérios de reciprocidade e generalidade. Essa discussão é levada a outro tema, à ideia de uma ordem justa, em que suas regras e instituições de vida social sejam livres de todas as formas de governo ou dominação arbitrária, pois garantir isso é a primeira tarefa da justiça. Valores como a liberdade, igualdade, democracia e reconhecimento não conseguem abranger o conceito total de justiça, pois abordam as consequências da injustiça e não a raiz do problema e a estrutura em si. Então, a missão da justiça envolve evitar a dominação e as regras arbitrárias, tratando-se de normas de uma estrutura institucional básica que afirma ser recíproca e geralmente válida, portanto, justificada. (FORST, 2007)

Além do princípio de justificação, o poder é uma estrutura central dentro das justificativas centrais para a estrutura básica de uma sociedade justa e que determinam a vida social em sua totalidade. Ou seja, tudo se resume às relações de justificação dentro de uma sociedade, pois o "poder justificativo" dos indivíduos é o bem supremo da justiça, mesmo que não possa ser distribuído como um bem material. Portanto, para derrubar um sistema complexo de injustiça, é preciso começar com a primeira questão da justiça: a questão da distribuição do poder, pois se a estrutura de poder não for modificada, não haverá uma mudança na situação de injustiça. Em suma, a justiça exige que toda estrutura política e social básica seja justificada a todos os que estão sujeitos a ela com argumentos que não podem ser recíproca e geralmente rejeitados (FORST, 2007).

Ficou claro, então, a importância do diálogo e da justificação e como eles servem como ferramentas para a análise dos discursos e justificativas de ambos os países no contencioso em

questão da OMC. Para que, combinando essa ferramenta da Teoria Crítica com a visão construtivista e multilateral de John Ruggie, que será visto a seguir, possibilite essa pesquisa a explorar os discursos de ambos os países em busca de elementos do multilateralismo durante o ato de justificação de cada um em relação às decisões tomadas pelo órgão multilateral em questão: a OMC. Ou seja, o ato de se justificar e seus elementos universais, como a reciprocidade e a generalidade, serão importantes como ferramentas de análise do contencioso e dos discursos dos países envolvidos nele. Para verificar os elementos multilaterais ali contidos ao construir cada justificativa dada perante um Órgão Internacional Multilateral.

1.2 Como essa discussão está dentro de preocupações do Construtivismo e da Teoria Crítica

Tendo em vista que o foco deste trabalho é analisar como o Brasil e os Estados Unidos recorreram a princípios e normas multilaterais em suas justificativas quanto a suas políticas e suas queixas em contenciosos comerciais levados à OMC ao longo do período pós-Guerra Fria, a Teoria Crítica e o Construtivismo serão essenciais para refletir sobre esse tema, como será visto a seguir. Com o intuito de focar em vertentes que serão úteis para a presente análise, foram escolhidos os seguintes autores de ambas as teorias: John Ruggie, um construtivista neoclássico, e Rainer Forst, um teórico crítico da Escola de Frankfurt.

Não é possível compreender o construtivismo de forma holística, os autores convergem e divergem em diversos aspectos. Há, no entanto, 3 pontos que seus autores compartilham: 1) a construção social da realidade, em que o comportamento dos atores internacionais é condicionado pelas estruturas normativas e ideacionais (desafiando o argumento materialista); 2) a identidade dos indivíduos e grupos de indivíduos como determinantes para condicionar os interesses e ações; 3) as estruturas e os agentes são mutualmente construídos, um influencia o outro. Além disso, os construtivistas consideram os atores como agentes sociais, com interesses endógenos às interações entre eles e como consequência da aquisição de identidade, pois a sociedade molda os agentes sociais e políticos e é moldada por eles (VINHA, 2009).

Ruggie (1993) é um construtivista neoclássico que tem como ideia principal a importância das instituições para o sistema internacional e, dessa forma, o multilateralismo. Ele defende uma abordagem de cooperação para os problemas internacionais, o que se encaixa com o contexto da OMC e seus contenciosos (PIERRE, 1993). Portanto, a tese de Ruggie sobre multilateralismo e construtivismo ajudará a delinear o presente trabalho, pois permitirá compreender o papel do

multilateralismo na Organização Mundial do Comércio (OMC), através de um contexto histórico, e se, de fato, esse conceito vem perdendo a sua força e relevância para os Estados dentro do sistema internacional, de acordo com a análise dos discursos e justificativas do Brasil e dos Estados Unidos em ambos os contenciosos.

Ruggie, também, dá grande importância ao papel do Estado no Sistema Internacional, um elemento fundamental da política internacional. Pois, as ações dos Estados são determinadas pelas ideias e, dessa forma, a “intencionalidade coletiva” é quando eles partilham crenças intersubjetivas sobre o mundo: regras partilhadas pelos atores que determinam ações de conflito ou cooperação. Portanto, apenas através do multilateralismo é que os Estados vão conseguir vencer os desafios e as ameaças atuais provindas da globalização, ele é essencial para as instituições internacionais contemporâneas, as quais apresentam problemas estruturais nos últimos anos (VINHA, 2009). De acordo com John Ruggie (2004 apud VINHA, 2009, p. 13), “o sistema interestatal de governação global tradicional está a ser integrado numa esfera pública global mais vasta – uma arena de discurso, contestação e acção organizada em torno da criação das regras globais e que simultaneamente afecta a capacidade para estabelecer e concretizar as regras globais.” Ele defende para a nova governação da esfera pública global a abrangência dos novos atores internacionais, como as empresas transnacionais e as organizações da sociedade civil, assim como novas agendas políticas.

Ainda quanto ao papel e o conceito de Organização Internacional (OI), ela seria uma forma moderna de como as nações se governam, segundo o construtivista neoclássico. A partir do momento em que os Estados percebem que os interesses entre eles convergem e divergem em diferentes assuntos, e se unissem em nome dos interesses coletivos, isso estaria muito além da fronteira entre eles. Para Ruggie e Kratochwil (1986), a abordagem da OI é muito mais ampla e importante do que a função de criar regimes, na verdade, ela deve lidar como a governança no sistema internacional. Alguns regimes dão origem a OIs, e algumas OIs que criam regimes internacionais, porém o conceito delas tem um papel muito maior do que criar e administrá-los., pois os regimes vêm e vão, mas a OI continua ‘permanente’ como instituição e, por isso, não é responsabilidade dela administrar os regimes. Dessa forma, a realidade internacional não é a mesma realidade dos regimes. É muito mais complexa que um conjunto de normas. E, ao se transformarem e se adaptarem, os regimes acabavam se adaptando aos interesses de alguém.

A Teoria Crítica, por outro lado, é importante para a análise desse trabalho por sua característica híbrida, ela traz para debate outras disciplinas e outros campos de estudo como a filosofia e a sociologia, por exemplo (SILVA, 2005). Além disso, essa vertente teórica analisa a capacidade de se abraçar diálogos de arranjos políticos e discutem novas formas de comunidade política que não contenham a exclusão injustificada, voltando-se aqui à questão do diálogo para Habermas. Ou seja, a Teoria Crítica é útil para analisar os diálogos e as justificativas que ambos os países dão nos contenciosos abordados neste trabalho: do algodão (2002) e da gasolina (1995), entre Estados Unidos (EUA) e Brasil. Essa teoria critica a perspectiva realista e o comportamento das “ri” positivista. Ela tem como influenciadores Marx, a Escola de Frankfurt e a teoria da hegemonia de Gramsci. Como herança do marxismo, a Teoria Crítica consegue abordar temas como ideologia e alienação, visto que a última impede a distinção entre realidade objetiva e construções sociais para promover o interesse de uma classe, ou seja, o problema é a ignorância da existência das estruturas sociais que limitam a liberdade e perpetuam a desigualdade social e a dominação política (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Quanto à herança da Escola de Frankfurt na Teoria Crítica, ambos reconhecem que há uma relação entre teoria e prática, produção de conhecimento e dominação social, e que as “teorias tradicionais” (como o positivismo e o realismo), visam neutralidade ao separar o objeto observado do observador, ou seja, ignoram as características externas dos acontecimentos, tentando se assemelhar às ciências exatas, sendo que a Teoria Crítica é uma teoria relativa, que não transcende do seu contexto espaço-temporal (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Além disso, e voltando à questão da alienação e dominação, ela é uma teoria reflexiva ao pensar criticamente sobre a própria noção de “razão” e as exclusões e formas de dominação que ela mesma produz, refletindo sobre as práticas e instituições da razão política e social e se engajando em teorizar de forma inovadora sobre as forças que impedem a emancipação social. Dessa forma, Rainer Forst tenta reescrever a razão prática como razão dentro das práticas de justificação e de reorientar a filosofia política para a justificação como uma ideia e uma prática (GUILLAUME, 2012).

Para abordar e explorar a Teoria Crítica, então, Rainer Forst é um autor que aborda justamente a questão da justificação, argumentos e diálogo. Já trabalhou com Habermas e Rawls em sua carreira e tem como objetivo se dedicar ao estudo das grandes questões da filosofia política: o que é uma sociedade justa, o que significa liberdade, e assim por diante, dentro da linha de pensamento da Escola de Frankfurt (GUILLAUME, 2012). Ele será extremamente importante

como base para a reflexão das justificativas dos países nos contenciosos, visto que a sua questão central é a justificação e seus principais princípios que fazem dela universal: da generalidade e da reciprocidade, como já foi comentado no início do capítulo.

E, assim como a Teoria Crítica se distingue da teoria tradicional, é preciso observar as relações de poder e as estruturas que baseiam a justiça a ser pensada, e compreender a estrutura social e o contexto espaço-temporal da distribuição e produção analisada. O intuito da Teoria Crítica não é remediar as consequências da própria estrutura, mas refletir e criticar sua capacidade de dominação e a própria estrutura em si, “cortando o mal pela raiz”. Então, seguindo essa linha de raciocínio, para analisar as justificativas dos países nesse trabalho, também é importante levar em consideração o conceito de arbitrariedade, uma regra arbitrária por indivíduos ou por uma parte da comunidade sobre outros, que são passivamente aceitas e que levam à subordinação social, visto que, para verificar como os Estados enxergam o multilateralismo e se isso mudou de um contencioso para o outro, é necessário conhecer o conceito de arbitrariedade para compará-lo ao da justiça justificativa defendido por Forst. Pois, para sua realização, a justiça exige o estabelecimento de estruturas de justificação para criar a condição de possibilidade de estabelecer relações sociais recíprocas e geralmente justificadas (e justificáveis). Um contexto de justiça é um contexto em que a dominação deve ser impedida, seja porque existe ou porque ameaça existir, o que entraria em choque se a noção e a perspectiva quanto ao contexto multilateral presente no ambiente da OMC continuasse a mesma entre os dois países, com o passar do tempo (GUILLAUME, 2012).

Assim, correlacionando ambos os autores, Ruggie e Forst, para delinear e deixar claro como serão úteis para o presente trabalho, o teórico crítico auxiliará na interpretação dos discursos do Brasil e dos Estados Unidos durante a análise do contencioso do algodão (2002), enquanto o construtivista dará amparo à interpretação de como ambos os atores enxergavam o papel e a importância do multilateralismo.

1.3 A influência da Hegemonia Americana

A Organização Mundial do Comércio (OMC) é uma organização internacional multilateral que visa abrir o comércio em benefício de todos os seus membros. Para abordar a estrutura da OMC e correlacionar esse funcionamento ao seu comportamento durante o contencioso do algodão, é

preciso entender o contexto em que o seu predecessor, o GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), foi criado e as rodadas que dali seguiram até a criação da OMC, em si.

Após a Segunda Guerra Mundial, havia uma necessidade de impulsionar medidas liberais no sistema internacional, para que medidas protecionistas que perduravam desde os anos 30s pudessem ser revisadas combatidas. Dessa forma, para servir de complemento às outras duas instituições de “*Bretton Woods*”, 50 países negociaram a criação da Organização *Internacional* do Comércio (ITO), e a Conferência das Nações Unidas em Havana (1947) tinha como objetivo criar essa organização. Porém, ao mesmo tempo que ela era negociada, 15 países conversavam sobre reduzir e vincular as suas tarifas alfandegárias. “This first round of negotiations resulted in a package of trade rules and 45,000 tariff concessions affecting \$10 billion of trade, about one fifth of the world’s total” (WTO, 2021).

Os 15 países se tornaram 23 entre 1945 e 1947 e, a partir dessas negociações, o GATT nasceu em 1948, com o intuito de ser provisório para que as concessões tarifárias que haviam sido negociadas pudessem impulsionar medidas liberais durante o período pós-Segunda Guerra. Por fim, a Conferência de Havana (1947), que tinha como intuito a criação da ITO, resultou na criação e assinatura do GATT, enquanto que a própria ITO não foi ratificada por alguns de seus membros, impossibilitando o seu funcionamento e vigor (WTO, 2021).

“So, the GATT became the only multilateral instrument governing international trade from 1948 until the WTO was established in 1995” (WTO, 2021). Criado com o intuito de desempenhar um papel de acordo e de organização provisórios, esse acordo perdurou por 47 anos e estabeleceu regras para o comércio mundial, ajudando a prosperar um sistema comercial multilateral forte. Dentre os avanços conquistados a partir desse acordo, houve uma redução de tarifas, um Acordo Anti-Dumping e uma seção sobre desenvolvimento, alcançando algumas das maiores taxas de crescimento no comércio internacional (WTO, 2021).

Entre 1973 e 1979, a Rodada Tóquio contou com 102 países e teve com objetivo reduzir ainda mais as tarifas alfandegárias e lidar com problemas que começavam a surgir. Com resultados mistos, essa rodada de negociação não soube lidar com os problemas do comércio agrícola e com as “salvaguardas”, mas começou a tratar das barreiras não tarifárias e houve um corte de um terço nas tarifas alfandegárias nos nove principais mercados industriais do mundo. Entretanto, esses acordos de tarifas alfandegárias eram assinados por um número pequeno de membros (industrializados) do GATT, ou seja, não eram multilaterais visto que não abrangiam todos. Na

Rodada Uruguai, em continuação, eles se transformaram em compromissos multilaterais ao serem aceitos por todos. Quanto aos problemas, os governos recorriam a outros meios, como os acordos bilaterais, para a proteger seus setores que sofriam com a concorrência estrangeira, ao mesmo tempo que baixavam as tarifas alfandegárias. Isso afetou a credibilidade do GATT junto com a mudança do contexto que ele estava inserido, tornando-o insuficiente. Nesse período, a globalização da economia mundial e o comércio de serviços crescia, o qual não era coberto pelas regras do GATT. Então, em um novo esforço para entender o sistema multilateral, foi feita a Rodada Uruguai e resultou na Declaração de Marrakesh e na criação da OMC (WTO, 2021).

A Rodada Uruguai durou por quase oito anos, contando com 123 países e cobriu todo o comércio internacional. “It was quite simply the largest trade negotiation ever, and most probably the largest negotiation of any kind in history” (WTO, 2021). Ela trouxe a maior reforma do sistema comercial mundial, como os cortes nas tarifas de importação de produtos tropicais e a reforma do comércio agrícola e têxtil. Assim, a maioria dos 123 governos assinou em 15 de abril de 1994 a Declaração de Marrakesh e a OMC entrou em vigor em 1 de janeiro de 1995 (WTO, 2021). Dentre os documentos assinados, o Acordo Agrícola foi o primeiro de alcance multilateral com foco no setor produtivo rural e que previa o comprometimento de cada membro em promover reformas no comércio internacional de produtos agropecuários através de negociações. Esse acordo tinha como objetivo aproximar e alinhar as políticas governamentais às regras próprias do mercado, visando uma maior previsibilidade e segurança, ou seja, um ambiente propício para o comércio (BRANCO, 2016). O Acordo Agrícola será melhor abordado no próximo capítulo, pois as suas diferentes interpretações, mais especificamente do seu Artigo 13, foram utilizadas como justificativa no contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos.

Mas o que isso tem a ver com a Hegemonia *Americana* de Ruggie? Na verdade, Ruggie (1992) diz que há uma diferença entre *hegemonia americana* para hegemonia *americana*. Para ele, a primeira diz respeito a uma hegemonia qualquer, o qualitativo “americana” poderia ser substituído por qualquer outra nacionalidade, pois o foco é a estrutura “hegemon” em si, e não *qual* hegemon. No segundo caso, quer dizer que as características “americanas” do hegemon foram essenciais para a explosão de arranjos multilaterais nesse período pós-guerra, ou seja, as características liberais domésticas norte-americanas e a posição dos Estados Unidos como novo Hegemon foram peças decisivas para a construção do GATT, OMC e muitos outros arranjos multilaterais que compunham o Sistema Internacional pós-Segunda Guerra. Se, por exemplo, a

Grã-Bretanha ou até a Alemanha, se essa tivesse ganhado a guerra, ocupassem o posto de *hegemon* nesse período, as coisas teriam sido diferentes em vários aspectos. Pois, tal agenda internacional foi especificamente seguida pelos EUA de acordo com a sua situação/posição internacional hegemônica, detendo poder político e econômico no sistema internacional, assim como de acordo com a sua esfera doméstica e seus interesses/ideologias próprios. Ou seja, o ponto principal desse raciocínio é que as hegemonias não são iguais. No máximo, a semelhança entre elas é a busca por uma ordem internacional compatível com seus objetivos internacionais e suas estruturas domésticas, mas vai depender das características e ideologias de quem ocupa tal posição (WTO, 2021).

Na época, o presidente Roosevelt escolheu um envolvimento internacionalmente **ativo** dos EUA, para garantir a paz subsequente, ao contrário do que foi feito pós-Primeira Guerra Mundial. Nesse momento, a agenda externa dos Estados Unidos visava reconstruir a ordem internacional a partir do multilateralismo em um nível global, ao mesmo tempo que eram consistentes com seus próprios interesses em desfazer a antiga posição hegemônica britânica. Além disso, os EUA recusaram várias vezes a formação de alianças bilaterais com os europeus para, assim, fornecer recursos econômicos a eles (Plano Marshall). De maneira que pudessem buscar a própria segurança econômica e suprir suas necessidades, a partir do desenvolvimento de uma estrutura multilateral e, dessa forma, alcançando a sua própria reconstrução (WTO, 2021).

A escolha norteamericana pela agenda multilateralista no pós-guerra se deve, então à combinação de forças internacionais e um ambiente doméstico compatível. Ou seja, a *Hegemonia Americana* foi decisiva, ao invés de uma *Hegemonia Americana*. Assim, relacionando essa influência ao papel e estrutura da OMC, após a sua criação na Rodada Uruguai, é possível fazer algumas observações. A Organização Mundial do Comércio oferece um ambiente propício para a negociação entre os países membros que, dessa forma, possam chegar a acordos que visam reduzir obstáculos ao comércio internacional. Quanto à sua formação, ela tem uma estrutura legal e institucional para a implementação e monitoramento desses acordos e, além disso, há o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), o qual será abordado ao longo desse trabalho, visto que foi por meio dele que Brasil e EUA foram orientados no contencioso do Algodão (WTO, 2021). É nesse órgão que são estabelecidas as disputas, pois ele tem autoridade para instituir painéis de especialistas que visam analisar cada caso, podendo aceitar ou rejeitar os resultados de um painel. Acatando os resultados, ele tem a responsabilidade de monitorar a implantação das recomendações

e, se for o caso, pode autorizar retaliações quando um país não cumpre com as regras. Geralmente, uma disputa tem início quando um país adota uma medida comercial ou pratica alguma ação considerada por um ou mais membros da organização como violação das regras do comércio (BRANCO, 2016).

Para analisar as estruturas dessa organização é preciso conceituar o multilateralismo que será usado nessa pesquisa. Ruggie (1992, p. 11) o define como:

an institutional form that coordinates relations among three or more states on the basis of generalized principles of conduct: that is, principles which specify appropriate conduct for a class of actions, without regard to the particularistic interests of the parties or the strategic exigencies that may exist in any specific occurrence.

O multilateralismo é essencial para as instituições internacionais contemporâneas, pois elas têm apresentado problemas estruturais nos últimos anos, no quesito de adaptação a novos temas da agenda internacional quanto a novos atores das Relações Internacionais. Assim, a nova governância da esfera pública global deve abranger os novos atores internacionais e novas agendas políticas. Inclusive, a diferença entre o multilateralismo nominal e qualitativo não está no número das partes que o compõem, mas no tipo de relação que se institui entre elas, ou seja, com base em certos princípios multilaterais. São eles a indivisibilidade, a reciprocidade difusa e os princípios de conduta generalizados. A indivisibilidade rege que os ganhos e custos são divididos segundo uma noção de coletividade (o que vale para um, vale para todos), enquanto que os princípios de conduta generalizados especificam a conduta apropriada para uma classe de ações independente dos interesses particulares das partes (como o tratamento igualitário) e, por último, o princípio da reciprocidade difusa tem a ver com a expectativa das partes sobre os benefícios a longo-prazo, ao contrario da reciprocidade específica do bilateralismo, a qual diz respeito ao equilíbrio simultâneo dos benefícios específicos de cada parte a todo momento (RUGGIE, 1992). Ou seja, o comportamento Estatal não se orienta a partir dos interesses específicos das partes, todos são tratados da mesma maneira, os lucros e custos seriam divididos segundo a noção de coletividade e as partes entenderiam que os acordos as beneficiariam a longo-prazo, segundo o princípio de reciprocidade difusa (RENNI, 2017).

Atualmente, a OMC tem 164 membros e o inglês, francês e espanhol são as suas línguas oficiais (WTO, 2021). As decisões tomadas por esse organismo internacional são, geralmente, por meio do consenso de todos os membros, o que se relaciona com o caráter universal da instituição e com os princípios de indivisibilidade e de reciprocidade difusa do multilateralismo. Além disso,

a OMC oferece um espaço aberto a negociações variadas para seus países membros, com tratamento igual para cada um, conforme a indivisibilidade. Segundo os princípios de conduta generalizados, seus interesses nas negociações independem dos interesses particulares, de certa forma, visto que estão dispostos a mudar de conduta para que cheguem a uma solução coletiva. E, por último, como a OI em questão visa promover certa previsibilidade e segurança para o comércio internacional, a partir das negociações multilaterais, isso se encaixa nos benefícios a longo-prazo que afetam os países-membros, conforme diz a reciprocidade difusa. Portanto, o que torna um regime multilateral na forma, além de envolver três ou mais Estados, é o embasamento nos princípios acima mencionados. O que será utilizado como critério de análise do presente trabalho quanto aos discursos e justificativas do Brasil e dos EUA no contencioso da OMC, verificando a relevância do multilateralismo e como ambos o enxergam.

1.4 Conclusão

O processo de comunicação na política mundial, na esfera pública, garante que os atores tenham o direito e o dever à justificação do próprio comportamento nesse cenário. Para isso, o diálogo e a negociação se tornam o foco, pois é por meio deles que os agentes buscam o “melhor argumento” de maneira igualitária, sem as interferências das relações de poder (RISSE, 2000). Dessa forma, normas e esquemas institucionais, também, devem ser devidamente justificados para todos os sujeitos como iguais, conforme os princípios da generalidade e da reciprocidade que, em conjunto formam o caráter universal da justificação (FORST, 2007). No caso da OMC, desde o GATT, os acordos passam por discussões e negociações em um fórum entre todos os países membros, possibilitando que todos justifiquem suas questões a serem resolvidas e seus pontos de vista, além de que todos os acordos firmados para fazerem parte da organização e suas normas são devidamente votados entre os membros e, assim, se torna plenamente justificável para todos.

Associando essa ferramenta de interpretação das justificativas do Brasil e dos EUA no contencioso do algodão ao construtivismo e multilateralismo, é possível fazer algumas observações sobre o assunto. Primeiro, não é possível compreender o construtivismo de forma holística, mas o que os autores compartilham é a construção social da realidade condicionada pelo comportamento e pela ideologia dos atores, a identidade dos grupos como determinantes para condicionar os interesses e ações, e as assim como as estruturas, os agentes são mutualmente construídos, um influencia o outro (VINHA, 2009). A hegemonia *americana* influenciou e foi influenciada pela

agenda multilateral que os EUA adotaram, junto com a sua postura ativa nos assuntos internacionais, no pós-Segunda Guerra Mundial. Tanto a estrutura criada a partir do GATT até a OMC quanto a relação europeia a partir do Plano Marshall tiveram participação decisiva do *hegemon* norteamericano. A explosão das OIs nessa época, tanto em quantidade como em diversidade, se deve a essa presença e representaram uma forma moderna de como as nações se governam: a convergência e divergência de interesses entre os Estados poderiam ser coletivamente trabalhados em nome dos interesses coletivos, cruzando fronteiras (RUGGIE; KRATOCHWILL, 1986).

Quanto ao multilateralismo, a hegemonia *americana* foi essencial para o cenário internacional pós-Segunda Guerra Mundial. Pois, tal agenda internacional foi especificamente seguida pelos EUA de acordo com a sua posição hegemônica e de acordo com os seus interesses da esfera doméstica. Ou seja, seguindo os conceitos construtivistas (VINHA, 2009), a realidade é socialmente construída a partir do comportamento e das ideologias dos atores, como foi o caso de um *hegemon* norteamericano que pregava uma ideologia liberal e participava ativamente do cenário internacional. Além disso, a identidade é um determinante para condicionar os interesses e ações de um ator ou agente, como foi o caso dos EUA. Por fim, tanto os países do mundo e as instituições criadas naquela época foram mutualmente construídos e modificados com o tempo. A escolha norteamericana pela agenda multilateralista no pós-guerra se deve, então à combinação de forças internacionais e um ambiente doméstico compatível. Ou seja, a Hegemonia *Americana* foi decisiva, ao invés de uma *Hegemonia Americana* (RUGGIE, 1992).

2 A IMPORTÂNCIA DA CLÁUSULA DA PAZ E O NÃO CUMPRIMENTO DOS EUA ÀS RECOMENDAÇÕES DO PAINEL

O contencioso do Algodão ocorreu após o governo dos Estados Unidos (EUA) conceder grandes subsídios aos produtores de algodão do seu território, fazendo com que houvesse uma queda nas exportações brasileiras entre 1998 e 2000. Dessa forma, o Brasil apelou para o Órgão de Solução de Controvérsias para resolver a questão, após tentativas de negociações entre ambos falharem. Em 2005, o Brasil venceu a causa, porém os EUA não cumpriram com as recomendações feitas pelo painel (*Farm Bill*), e o Brasil recorreu mais uma vez, solicitando um painel de implementação das recomendações. Assim, em 2007, o mesmo painel concluiu que os EUA desrespeitaram as recomendações e deveriam implementá-las o quanto antes, mas nem isso foi o bastante. A OSC conferiu ao Brasil o direito de retaliação, mas não foi utilizado. Apenas em 2014 negociações entre ambos os países deram frutos a um acordo comum, finalizando o contencioso (FERRAZ, 2008).

Esse caso é interessante, pois ele permite refletir sobre a importância do mecanismo de solução de controvérsias para a estruturação do multilateralismo comercial, junto com sua legitimidade e consistência, perante um país em desenvolvimento e outro desenvolvido. Os subsídios agrícolas estadunidenses questionados pelo Brasil violam o Acordo sobre Agricultura, firmado na Rodada Uruguai, o qual estipulou a *cláusula da paz* (Artigo XIII). Esse artigo impede que os membros do sistema multilateral de comércio acionem os subsídios agrícolas no sistema de solução de controvérsias da OMC, ou de fazer uso de medidas de compensação durante nove anos, de 1995 à 2003 (OLIVEIRA, 2010).

Portanto, o presente capítulo tem como objetivo descrever o Contencioso de Algodão Herbáceo entre Brasil e Estados Unidos (DS267), sua cronologia e os principais artigos e acordos usados como justificativa de ambos para que, no próximo capítulo, possa ser feita uma análise a partir da justificativa de ambos os países: Brasil e Estados Unidos. Primeiramente, será apresentado o contexto do contencioso em si, o que é a “cláusula da paz” e como foi a linha do tempo desse caso; depois, as justificativas de ambos países quanto ao Artigo 13 do Acordo Agrícola serão interpretadas por meio do conceito de Justificação de Rainer Forst (2007), pois tal artigo foi crucial para o andamento do contencioso; finalmente, será trabalhado quais aspectos e características do multilateralismo se encontram presentes nesses mesmos discursos, antes analisados, e no quadro

geral do contencioso em si, por meio dos princípios multilaterais do construtivista John Ruggie (1992).

2.1 As características cronológicas do Contencioso do Algodão e os Artigos usados para a abertura do Painel

O Contencioso do Algodão Herbáceo, entre Brasil e Estados Unidos, teve início em 27 de setembro de 2002, com a solicitação de consultas por parte do Brasil, e finalizou em 16 de outubro de 2014, quando houve a notificação de uma solução acordada mutualmente. Ainda em 2002, o Brasil solicitou consultas com os EUA, pois, segundo o primeiro, o último subsidiava produtores, usuários e exportadores estadunidenses de algodão. O que foi indicado como proibido, pelo Brasil, de acordo com os princípios da OMC e ele cita os doze subsídios fornecidos pelo governo estadunidense, no documento WT/DS267/1 (2002). E, para embasar sua reclamação, o governo brasileiro considerou que as medidas de subsídios são inconsistentes perante as obrigações dos EUA de acordo com o: Artigo 3.1 (a) e (b), Artigo 3.2, Artigo 5 (c), Artigo 6.3 (b), (c) e (d) do Acordo SCM; Artigo 3.3, Artigo 7.1, Artigo 8, Artigo 9.1, Artigo 10.1 do Acordo sobre Agricultura; e Artigo III: 4 do GATT 1994 (WT/DS267/1, 2002).

O Artigo 5 trata de Efeitos Danosos, sendo o item (c) concernente a “grave dano aos interesses de outro membro” (Art. 5 (c), Acordo SCM). Tal artigo, para ser considerado violado, precisa da consideração sobre os Artigos 6.3 (c) e 6.5 do mesmo acordo. Dessa forma, o Artigo 6 trata de Grave Dano, sendo o 6.3 concernente à:

[ocorrência de um grave dano] “no sentido do parágrafo (c) do Artigo 5 sempre que ocorra um ou a combinação de vários dos seguintes efeitos: (a) deslocar ou impedir a importação de produto similar produzido por outro Membro no mercado do Membro outorgante do subsídio; (b) deslocar ou impedir a exportação de produto similar produzido por um Membro no mercado de terceiro país; (c) provocar significativa redução do preço do produto subsidiado em relação ao preço do produto similar de outro Membro no mesmo mercado ou significativa contenção de aumento de preços, redução de preços ou perda de vendas no mesmo mercado; (d) aumentar a participação no mercado mundial de determinado produto primário ou de base¹⁷ subsidiado pelo Membro outorgante, quando se compara com a participação média que o Membro detinha no período de três anos anteriores e quando tal aumento se mantém como firme tendência durante algum tempo após a concessão dos subsídios.” (Artigo 6.3, Acordo SCM)

O Artigo 6.5 trata da redução de preço, a qual incluirá os casos em que tal redução aconteceu por meio da demonstração da comparação de preços do produto subsidiado com os de produtos similares não subsidiados oferecidos no mesmo mercado. Dessa forma, o Brasil indicou nos anexos

do documento WT/DS267/1 (2002), a comparação de preços necessária pelo Artigo 6.5, para então, por meio da sua inconsistência e do desrespeito ao Artigo 6.3 (c), além dos itens (b) e (d), afirmar a violação do Artigo 6.5 do mesmo acordo por parte dos EUA.

O Artigo 3 do mesmo acordo trata da proibição de subsídios, sendo disposto no 3.1 (a) e (b) o seguinte:

Com exceção do disposto no Acordo sobre Agricultura, serão proibidos os seguintes subsídios, conforme definidos no Artigo 1: (a) subsídios vinculados de direito ou de fato ao desempenho exportador, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições, inclusive aqueles indicados a título de exemplo no Anexo I; (b) subsídios vinculados de fato ou de direito ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições” (Artigo 3.1, Acordo SCM)

E, dentre os doze subsídios estadunidenses identificados pelo Brasil, quatro estão ligados à exportação da commodity em questão. Ao mesmo tempo em que esses mesmos quatro identificados e os outros oito estão relacionados à produção e usuários do produto. Tais subsídios prejudicaram as exportações brasileiras entre 1998 e 2000, pois todas as essas doze medidas têm contribuição financeira do governo dos Estados Unidos, o que beneficiou produtores, exportadores e usuários estadunidenses do algodão herbáceo segundo o Artigo 1.1 (a) e (b) do Acordo SCM (WT/DS267/1, 2002).

O Artigo 3.2 (SCM) trata da não concessão ou do não mantimento dos subsídios mencionados no parágrafo 1 por parte do membro do mesmo acordo. Enquanto o Artigo 3.3 do Acordo sobre Agricultura proíbe o membro do acordo a conceder subsídios à exportação conforme listado no parágrafo 1 do Artigo 9 do mesmo acordo. O Artigo 7 trata de disciplinas gerais em matéria de apoio interno, sendo o 7.1 concernente às medidas de apoio interno em favor de produtos agrícolas que devem ser mantidas de acordo com os critérios do Anexo 2 do mesmo Acordo.

Seguindo a mesma linha, o Artigo 8 do Acordo sobre Agricultura trata dos compromissos em matéria de competição em exportações, de maneira que “cada Membro se compromete a não conceder subsídios à exportação que não estejam em conformidade com o presente Acordo e com os compromissos especificados em sua Lista”. E, de acordo com o Artigo 9.1 do mesmo Acordo, que trata dos compromissos em matéria de subsídios à exportação, nele estão dispostos itens que classificam subsídios à exportação sujeitos aos compromissos de redução assumidos pelo próprio Acordo. O Artigo 10, do mesmo Acordo, concerne a prevenção contra tentativas de eludir os compromissos de subsídios à Exportação. Assim, especificamente, o Artigo 10.1 aborda que os

subsídios não especificados no Artigo 9.1 não serão aplicados com o objetivo de evitar os compromissos em matéria de subsídios à exportação.

De acordo com o GATT (1994), o Artigo III diz respeito ao tratamento nacional no tocante à tributação e regulamentação internas. E, especificamente, no parágrafo 4 ele aborda o conceito de *nação mais favorecida*. Ou seja:

Os produtos de território de uma Parte Contratante que entrem no território de outra Parte Contratante não usufruirão tratamento menos favorável que o concedido a produtos similares de origem nacional, no que diz respeito às leis, regulamento e exigências relacionadas com a venda, oferta para venda, compra, transporte, distribuição e utilização no mercado interno (Artigo III: 4, GATT 1994).

Foram realizadas 4 consultas entre dezembro de 2002 e janeiro de 2003 para que se chegasse a uma solução mutuamente satisfatória entre ambos os países. Entretanto, não foi isso o que aconteceu e, dessa forma, o Brasil solicita a abertura de um painel para o caso, um mês depois. Além dos artigos que embasaram a apelação brasileira, foram adicionados mais dois para justificar a abertura do painel: Artigo XVI.1 e Artigo XVI.3 do GATT 1994. Os quais tratam acerca de subsídios em geral e disposições adicionais sobre subsídios à exportação.

Como terceiras partes afetadas pelos subsídios estadunidenses, o Brasil também emitiu um comunicado informando os países que tiveram os próprios mercados prejudicados: Argentina, Bangladesh, Colômbia, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Portugal, Filipinas, Eslovênia, África do Sul, Coreia do Sul, Suíça, Tailândia e Turquia (WT/DS267/9). Aberto o Painel, o mesmo analisou que não poderia cumprir com o prazo de 6 meses padrão e previu estipular uma decisão até maio de 2004, 1 ano no total, já que ele foi composto no dia 19 de maio de 2003 (WT/DS267/16). Ou seja, seria necessário mais tempo do que o usual para analisar o caso, tardando em 6 meses a mais. Porém, a resposta do Painel chegou, 4 meses a mais do que o estipulado antes, em 8 de setembro de 2004: vitória ao Brasil. Não satisfeitos, os Estados Unidos entraram com recurso junto ao Órgão de Apelação para que, em 3 de março de 2005, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC confirmasse decisão favorável ao Brasil.

Após a confirmação do resultado anterior, os EUA tardaram em implementar as recomendações feitas pelo órgão, desrespeitando o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias (FERRAZ, 2008). Com isso, o Brasil retomou, em 2008, o procedimento arbitral. O qual divulgou sua decisão em agosto de 2009:

O Brasil foi autorizado a adotar contramedidas em um montante que é composto de duas parcelas: i) um valor fixo de US\$ 147,3 milhões ao ano, relativo aos subsídios que causam

prejuízo grave na forma de supressão dos preços internacionais do algodão, subsídios “acionáveis”; e ii) com relação aos subsídios proibidos, uma quantia variável que deverá ser calculada a cada ano, atualizada com base em dados relativos a exportações norte-americanas de vários produtos que tiverem se beneficiado do programa GSM-102, de garantias de crédito à exportação (OLIVEIRA, 2010, p. 23)

Ou seja, em 2009 foi concedido o direito de retaliação ao Brasil contra os Estados Unidos. E essa ameaça de sanções levou a novas negociações entre os dois países, no primeiro semestre de 2010, pois o governo estadunidense queria evitar a retaliação cruzada. No mesmo ano, ambos apresentaram um Memorando Preliminar de Entendimento (MoU) à OMC, que levou os EUA a pagarem cerca de US\$ 147 milhões anuais ao Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). Entretanto, desde 2013, o país cessou os pagamentos e ambos tiveram que negociar de novo, para entrar em acordo mútuo, em 16 de outubro de 2014, mesmo que o Brasil ainda pudesse fazer uso do seu direito à retaliação (AMARAL, 2014).

Diante da cronologia dos fatos apresentada, é possível perceber 3 momentos cruciais para a análise desse caso e como os países, principalmente os Estados Unidos, justificaram seus atos perante o Órgão Multilateral em questão. Primeiro, quando o Brasil solicita a abertura de um painel para o caso, em 2003; Depois, quando os EUA tardam em implementar as recomendações feitas pelo órgão de apelação e desrespeitam o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias, fazendo com que o Brasil retomasse o procedimento arbitral em 2008; E, por último, quando o governo estadunidense cessou os pagamentos e ambos tiveram que negociar, de novo, para entrar em acordo mútuo, entre 2013 e 2014, mesmo que o Brasil ainda pudesse fazer uso do seu direito à retaliação. Tendo em vista esses momentos cruciais para a justificação de ambos, o presente capítulo trata dos termos técnicos usados como justificativas de ambos para que, no próximo capítulo, seja apresentada a análise do discurso utilizado para justificar as ações perante o contencioso. Dessa forma, a seguir, serão abordados o Acordo Agrícola e a importância do Artigo 13 para esse caso e, também, será apresentada uma relação entre os conceitos de justificação e justiça de Forst, os princípios multilaterais construtivistas de Ruggie e a justificativa técnica dada por ambos os países (artigos utilizados de embasamento).

2.2 O conceito de Justificação na interpretação de ambos os países sobre a “Cláusula da Paz

Conforme as consultas solicitadas pelo Brasil, em 2002, não progrediram em um entendimento satisfatório comum, ele solicitou a abertura de um Painel para julgar o caso dos

subsídios estadunidenses para os produtores, usuários e exportadores de algodão herbáceo. Entretanto, havia uma complexidade no sistema americano de subsídios, pois não se tratava de apenas um único programa, mas vários.

O programa (1) *Step 2 do User Marketing Payments* poderia pagar em dinheiro para exportadores ou usuários domésticos de acordo com os preços internacionais do algodão; O Programa (2) *Marketing Loan Program* financiava produtores de algodão para que eles pudessem pagar suas próprias dívidas; Tanto o (3) *Production Flexibility Contract Payments* e (4) *Direct Payments* são programas que beneficiavam outras *commodities* além do algodão, também, enquanto que o programa (5) *Counter-cyclical Payments* tinha características parecidas aos dois últimos, mas ao contrário deles, vinculava os preços das *commodities* aos seus benefícios; O Programa (6) *Market Loss Assistent Payments* tinha como objetivo efetuar pagamentos emergenciais, enquanto o (7) *Corp Insurance Payments* tratava de um seguro para os produtores de algodão em caso de crises, sejam elas desastres naturais ou nas flutuações nos preços internacionais; O (8) *Cottonseed Payments* garantia benefícios aos produtores de sementes de algodão e; Por último, os programas (9) *General Sales Manager 102*, (10) *General Sales Manager 103* e (11) *Supplier Credit Guarantee Programme* concediam benefícios às exportações dessa *commodity*, cobrindo parte dos custos e assegurando o pagamento (NEIVA; SANTANA; MEIRA, 2017)

Com base nesses programas, o Brasil entrou com o pedido de abertura do Painel, pois estava perdendo oportunidades no mercado internacional dessa *commodity* para os produtos subsidiados dos Estados Unidos, e se prejudicando com isso. Em sua defesa, os EUA utilizaram da chamada Cláusula da Paz (Artigo 13 do Acordo sobre Agricultura), que ainda estava em vigor na época, mas expiraria em 2003. O que era esse acordo? O objetivo do Acordo Agrícola, além de criar novas regras para o comércio internacional desse setor, é elaborar um tratamento mais favorável para países em desenvolvimento em comparação aos países desenvolvidos. E, para que essas regras funcionassem, ficou combinado que os países assinantes identificariam e classificariam as próprias políticas praticadas nesse setor, para que pudessem se adequar às novas regras. Essa “oferta agrícola”, quando um país identifica suas políticas e notifica os demais, foi considerada parte do Acordo Agrícola e também como um documento muito importante, devido ao compromisso por parte do país que a redigiu a se adequar ao novo acordo firmado (COLSERA, 1998).

Esse acordo entrou em vigor em 1995, ao mesmo tempo em que a OMC substituiu o GATT, e dentre os temas abordados, tratou de medidas de apoio interno e de subsídios à exportação. O Acordo Agrícola distinguiu as medidas governamentais que são direcionadas para apoiar os produtores domésticos: as “medidas de caixa verde” são aquelas que não causam distorção no mercado, dessa forma não precisam ser reduzidas, enquanto que os subsídios agrícolas se encontram nas medidas de “caixa amarela” e “caixa azul” (COELHO, 2004). O problema relacionado à justificativa estadunidense quanto aos próprios programas de benefícios é que, na verdade, o “*Production Flexibility Contract*” e o “*Direct Payment*” não tinham as

características necessárias para serem considerados como medidas de caixa verde, como foi feito pelos EUA. Pois, eram subsídios que violavam os requisitos do Anexo II do Acordo Agrícola. E, além disso, os subsídios considerados de caixa amarela ainda excediam o que tinha sido estipulado como apoio em 1992 (NEIVA; SANTANA; MEIRA, 2017)

Quanto ao objetivo do Acordo Agrícola em elaborar um tratamento mais favorável para países em desenvolvimento em comparação aos países desenvolvidos, o período de implementação dos compromissos assumidos na Rodada Uruguai é um exemplo desse favorecimento. Países desenvolvidos teriam seis anos e os em desenvolvimento, dez. Durante esse período, a “cláusula da paz” impedia que as medidas declaradas na oferta agrícola pudessem ser acionadas por outros países, pois se entendia que nesse período as mudanças seriam feitas para a sua implementação (COLSERA, 1998). Dessa forma, os Estados Unidos justificaram os programas utilizados para subsidiar produtores, exportadores e usuários domésticos com base nessa “cláusula da paz”. Enquanto que o Brasil decidiu usar argumentos no campo processual e material. Quanto ao campo processual, ele interpretou que a “Cláusula da Paz” não era uma regra, mas uma exceção e, por isso, os EUA deveriam aplicar as implementações contra os subsídios aplicados durante esse período. Quanto ao campo material, o Brasil comprovou que aqueles programas considerados caixa verde pelos Estados Unidos não pertenciam a tal classificação. O Painel concordou com a interpretação brasileira nos dois campos e estimou que o subsídio ao algodão atingiu mais de US\$ 12 bilhões entre 1999 e 2002, sendo que o limite era de US\$ 8 bilhões de acordo com os compromissos assumidos pelo país na Rodada Uruguai. Além disso, o Brasil também provou que os subsídios à exportação, como aqueles fornecidos pelo programa “STEP 2” desrespeitavam a parte V do Acordo Agrícola e artigos do Acordo SMC, de Subsídios e Medidas Compensatórias (NEIVA; SANTANA; MEIRA, 2017)

Visto a parte técnica da justificativa dos EUA no primeiro momento do contencioso, ou seja, antes de não cumprir com as recomendações do painel e antes do acordo feito entre ambos os países em 2014, é possível relacionar algumas questões dessa base com os princípios multilaterais de Ruggie e a justificação e a justiça tratadas por Forst. Como foi visto no capítulo anterior, a Justificação é um direito moral básico, que constitui a base dos direitos humanos e de justificativas de estruturas sociais. O direito fundamental à justificação exige razões que não podem ser razoavelmente rejeitadas, dados os princípios de reciprocidade e generalidade que constituem seu caráter universal. A generalidade diz respeito ao direito dos afetados em exigir uma justificativa, como todos têm o direito (à) e o dever de se justificar, e a reciprocidade, por outro lado, significa que nenhuma das partes pode reivindicar certos direitos ou privilégios que negam a outros, ou que a relevância dessas reivindicações não seja determinada unilateralmente (FORST, 2007).

Portanto, de acordo com o princípio da reciprocidade, a justificativa estadunidense com base no Artigo 13 é falha, visto que se trata de uma exceção e não uma regra. Os EUA reivindicaram privilégios do Acordo Agrícola em relação ao período de implementação, ao utilizarem a cláusula da paz como justificativa para não ter modificado os programas de subsídios e por ter assumido

estes como medidas de caixa verde, quando na verdade não tinham características necessárias para tal classificação. Outra interpretação possível, desse caso, é a relação entre o conceito de justiça utilizado por Forst, com base na justificação, e a conclusão da OMC, juntamente com o OSC, sobre o contencioso.

A estrutura da OMC, em si, está no caminho para evitar formas de governo e dominação arbitrária, visto que conta com o consenso negativo, em que todos os membros precisam ser contrários à tal norma ou decisão para que ela não entre em vigor, o que também está de acordo com os princípios multilaterais de indivisibilidade e de conduta generalizada (RUGGIE, 1992). A missão da justiça envolve evitar a dominação e as regras arbitrárias, tratando-se de normas de uma estrutura institucional básica que afirma ser recíproca e geralmente válida, portanto, justificada (FORST, 2007). Relacionando esse conceito ao julgamento do Painel do OSC no contencioso em questão, é possível reconhecer a decisão tomada pela instituição como recíproca e geralmente válida, portanto, justificada. Esses princípios que compõem a máxima universal da justificação fazem com que não haja uma verdade fixada para sempre, mas que possa ser modificada de acordo com o contexto e as justificações coletivas. No contencioso do algodão, o Artigo 13 não foi considerado como uma verdade fixada, mas foi interpretado conforme o contexto e às justificativas de ambos os países. Seguindo o princípio da generalidade, todos os envolvidos, incluindo as terceiras partes (países afetados pelos subsídios estadunidenses), tiveram o direito à justificação (FORST, 2007). E quanto ao princípio da reciprocidade, aos olhos do Painel que julgou o caso, nenhuma das partes pôde reivindicar certos direitos ou privilégios que são negados a outros, visto que a imunidade do Artigo 13 é conferida no período de implementação como uma exceção, não como uma regra (FORST, 2007).

Essas mesmas questões, também, se relacionam aos princípios multilaterais de Ruggie (1992), os quais servem de complemento aos princípios universais da justificação de Forst (2007). Isso acontece, pois a decisão tomada pelo Painel do OSC, recíproca e geralmente válida (justificada), é também caracterizado pela reciprocidade difusa, indivisibilidade e de conduta generalizada. Visto que, a indivisibilidade rege que os ganhos e custos são divididos segundo uma noção de coletividade (o que vale para um, vale para todos); os princípios de conduta generalizados especificam a conduta apropriada para uma classe de ações independentemente dos interesses particulares das partes (como o tratamento igualitário); e o princípio da reciprocidade difusa tem a ver com a expectativa das partes sobre os benefícios a longo-prazo (RUGGIE, 1992). Inclusive, o

juízo do Painel quanto a imunidade do Artigo 13 conferida no período de implementação contribui para a existência dos princípios multilaterais, pois nenhuma das partes pôde reivindicar certos direitos ou privilégios que são negados a outros, já que a imunidade do Artigo 13 é conferida no período de implementação como uma exceção, não como uma regra. Dessa forma, esse tratamento é caracterizado pela indivisibilidade e pelos princípios de conduta generalizados multilaterais, também.

Além do princípio de justificação, o poder é uma estrutura central dentro das justificativas centrais para a estrutura básica de uma sociedade justa e que determinam a vida social em sua totalidade. Ou seja, tudo se resume às relações de justificação dentro de uma sociedade, pois o "poder justificativo" dos indivíduos é o bem supremo da justiça, mesmo que não possa ser distribuído como um bem material (FORST, 2007). O contencioso do algodão se mostrou importante para os países em desenvolvimento, pois antes dele, aqueles países viam poucas chances de superar a cláusula da paz ao questionar as ações de países desenvolvidos no setor agrícola (NEIVA; SANTANA; MEIRA, 2017). Com a decisão do painel de que os Estados Unidos ultrapassaram os limites da cláusula, a questão de poder e influência relativa entre os países não afetou a decisão imparcial do julgamento. Pois, a hegemonia estadunidense perdeu o contencioso para um país em desenvolvimento e foi obrigada a implementar as recomendações, ou então o Brasil poderia retaliar o prejuízo.

A importância do Acordo Agrícola, especificamente do Artigo 13, para esse contencioso abriu portas para países em desenvolvimento questionarem os desenvolvidos nesse mesmo setor. Aqui, foi mostrado como se deu o julgamento segundo esse acordo como base e suas interpretações, mas é interessante observar como os EUA justificaram seus atos em não seguir as recomendações do Painel e chegar ao ponto em que o Brasil tem o poder de retaliação cruzada. Por isso, a seguir será tratado esse período em que os EUA não seguiram as recomendações para que, no próximo capítulo, o foco esteja nas justificativas em si, não nas ações.

2.3 O não cumprimento por parte dos EUA das recomendações do Órgão Multilateral como empecilho para o pleno funcionamento dos princípios multilaterais

Como o intuito do presente trabalho é analisar a presença do multilateralismo e como ele é percebido pelos Estados durante o contencioso do algodão (DS267), é relevante para essa pesquisa refletir sobre a duração e o cumprimento dos prazos estabelecidos para cada etapa, visto que esse contencioso teve início em 2002 e terminou em 2014. Primeiramente, o exame do caso pelo Painel não cumpriu com os 6 meses usuais previstos. Houve uma declaração dele, antes da análise do caso, indicando que daria uma resposta até março de 2004 devido à sua complexidade. Ou seja, o

painel foi estabelecido em 18 de março de 2003 e composto em 19 de maio de 2003, prometendo uma conclusão até maio de 2004 (um ano depois). Houve a circulação do Relatório do Painel em 8 de setembro de 2004 e, como os EUA ficaram insatisfeitos com a vitória brasileira e entraram com recurso pelo Órgão de Apelação, o último confirmou a resposta do painel em 3 de março de 2005, conferindo vitória ao Brasil (FERRAZ, 2008).

Em outubro do mesmo ano, o Brasil solicitou uma retaliação ao OSC que consistia em suspender algumas das obrigações assumidas nos acordos TRIPS (propriedade intelectual), no GATS (comércio de serviços) ou no GATT. Os EUA argumentaram que tal retaliação seria desproporcional e, então, a questão seguiu para ser analisada pelo painel, mas a arbitragem foi suspensa (NEIVA; SANTANA; MEIRA, 2017). Os Estados Unidos não cumpriram com o prazo de implementação das recomendações: 15 meses após a adoção do relatório final (21 de março de 2005). Dessa forma, o Brasil solicitou em 18 de agosto de 2006, o estabelecimento de um painel do Artigo 21.5. Esse novo painel foi estabelecido em 25 de outubro de 2006, porém o presidente do painel informou ao OSC que não foi possível cumprir o prazo de 90 dias, como previsto no artigo 21.5. Apenas em 18 de dezembro de 2007 que foi circulado o relatório do painel de implementação, 1 ano depois. O relatório reconhecia o não cumprimento por parte dos EUA quanto às recomendações do OSC e que, ainda, o país continuou agindo de forma incompatível ao Acordo SMC e ao Acordo Agrícola. Em 2008, a arbitragem que julgaria a retaliação brasileira foi retomada e concedeu ao Brasil autorização, em agosto de 2009, para suspender concessões assumidas no acordo do GATT 1994, totalizando US\$ 829 milhões em retaliações (NEIVA; SANTANA; MEIRA, 2017).

Por mais que o Brasil já estudasse junto com um grupo técnico a melhor forma de retaliação, ambos os países ainda mantinham conversas sobre uma solução negociada. Portanto, em agosto de 2010, Brasil e Estados Unidos acordaram em suspender a aplicação das contramedidas, mesmo que não significasse uma solução definitiva. “Em decorrência do referido acordo [...] a aplicação das retaliações seria suspensa, e o Governo dos EUA pagaria anualmente a quantia de US\$ 147.3 milhões, em parcelas mensais, ao Instituto Brasileiro do Algodão – IBA” (NEIVA; SANTANA; MEIRA, 2017). Esse instituto é uma associação civil sem fins lucrativos que empregaria o valor referido acima em:

- (i) controle, mitigação e erradicação de pragas e doenças, (ii) aplicação de tecnologia pós-colheita, (iii) promoção do uso do algodão, (iv) gestão e conservação de recursos naturais, e (v) aplicação de tecnologias para a melhoria da qualidade do algodão, e (vi) financiamento de outros serviços de cooperação e assistência técnica para os cotonicultores brasileiros (NEIVA; SANTANA; MEIRA, 2017, p. 10).

Os recursos do IBA seriam pagos até a aprovação da nova lei americana sobre a agricultura, a *Farm Bill*. A qual trataria da compatibilização dos subsídios norte-americanos para seus produtores e exportadores de algodão com as regras multilaterais de comércio. Esse acordo firmado em 2010 durou até o mês de setembro de 2013, quando os EUA pagaram somente metade da parcela, e no mês seguinte o pagamento foi suspenso. Quando, em 2014, foi promulgada a nova *Farm Bill*, os subsídios que haviam sido condenados foram agravados. O que fez a nova lei ser mais danosa que a antiga (NEIVA; SANTANA; MEIRA, 2017).

Em 18 de dezembro de 2013, o Conselho de Ministros brasileiros, após a Resolução 105 da Camex, decidiu reiniciar o procedimento de consulta pública sobre as medidas de retaliação, juntamente com o grupo técnico, a partir de janeiro de 2014. E aqueles US\$ 829 milhões em retaliações decididos em 2009 permaneciam plenamente válidos. Portanto, em fevereiro de 2014, instalou-se o painel de implementação na Organização Mundial do Comércio, com a finalidade de avaliar se a nova *Farm Bill* atende às recomendações adotadas pelo OSC no Caso do Algodão. No final do mesmo ano, Brasil e Estados Unidos comunicaram que haviam negociado e assinado um Memorando de Entendimento relativo ao Contencioso do Algodão (DS 267), pondo fim ao contencioso (NEIVA; SANTANA; MEIRA, 2017).

Em relação ao *Farm Bill* e a persistência da não implementação dos EUA é curioso que o Brasil não tenha retaliado o outro país. Para Fábio Carneiro Cunha (Agência Brasil, 2014), um país em desenvolvimento conseguiu vencer uma potência mundial e, mesmo assim, retrocedeu à abertura de um painel para negociações ao invés de retaliar. Weber Barral (Agência Brasil, 2014) segue a mesma linha de pensamento e caracteriza a postura do Brasil como diplomática. Pois, se retaliasse, quem iria ter que ir à OMC para contestar e justificar o *Farm Bill* seria os EUA. Então, de forma cautelosa, o Brasil preferiu não ameaçar a boa relação diplomática entre os países, visto que os Estados Unidos são um dos grandes parceiros comerciais dos brasileiros. Então, provavelmente foi uma decisão política que reservou ao Brasil uma postura mais conservadora quando se tratou da retaliação (AGÊNCIA BRASIL, 2014).

Visto como se deu o não cumprimento das recomendações do Painel pelos Estados Unidos e o reforço desse comportamento a partir da aprovação do *Farm Bill*, junto como a apresentação das análises de Barral e Cunha sobre a curiosa postura brasileira em não utilizar o poder de retaliação cruzada, será relacionado tal período do contencioso com os princípios multilaterais (RUGGIE, 1992) e a justificação dessas decisões (FORST, 2007). Conforme foi entendido no capítulo anterior, o multilateralismo institucional é caracterizado pela coordenação das relações entre três ou mais Estados, a partir de princípios de conduta generalizados que não consideram interesses particulares das partes envolvidas (VINHA, 2009). Tais princípios são quanto à indivisibilidade, à reciprocidade difusa e a princípios de conduta generalizados do multilateralismo (RUGGIE, 1992). Relacionando-os ao comportamento do Brasil e dos Estados Unidos durante o Contencioso do Algodão Herbáceo, é possível perceber algumas características.

Mesmo que a OMC ofereça um espaço aberto a negociações variadas para seus países membros, com tratamento igual para cada um, conforme a indivisibilidade, os Estados Unidos aprovaram o *Farm Bill*, mesmo que ele fosse totalmente contra o que tinha sido acordado antes com o Brasil e, inclusive, cessou o pagamento para o IBA um ano antes do combinado. Além disso,

segundo os princípios de conduta generalizados, os interesses nas negociações entre países-membros independe dos interesses particulares, de certa forma, visto que estão dispostos a mudar de conduta para que cheguem a uma solução coletiva. Nesse caso, especificamente, os EUA não mudaram as disposições condenadas pela OMC e, inclusive, endureceram os subsídios por meio do *Farm Bill*. Por último, como a OI em questão visa promover certa previsibilidade e segurança para o comércio internacional a partir das negociações multilaterais, isso se encaixa nos benefícios a longo-prazo que afetam os países-membros, conforme diz a reciprocidade difusa. No entanto, ao invés de retaliar os Estados Unidos e esperar que eles justificassem o *Farm Bill* promulgado, conferindo a probabilidade de eles serem obrigados a mudar a própria legislação, o Brasil preferiu benefícios a curto prazo ao concordar com o acordo oferecido pelos EUA.

2.4 Conclusão

O Contencioso do Algodão Herbáceo (DS267) ofereceu ao Brasil uma posição de liderança frente aos países em desenvolvimento dentro do G-20, pois foi uma conquista ter vencido um país desenvolvido através da “cláusula da paz”, a qual era base de descrença dos outros países em desenvolvimento, que não viam como processar os desenvolvidos por causa do Acordo Agrícola (FERRAZ, 2008). Neste capítulo, foi mostrado como a “cláusula da paz” foi interpretada de formas diferentes e usada como justificativa por Brasil e Estados Unidos. Para isso, o conceito de justificação usado foi o de Rainer Forst (2007) que, inclusive, possibilitou correlacionar com seus conceitos de poder e justiça para analisar esse caso. A partir do princípio de reciprocidade da justificação de Forst (2007), foi possível inferir que a justificativa estadunidense com base no Artigo 13 é falha, visto que se trata de uma exceção e não uma regra. A questão do poder também interferiu nesse contencioso.

Um contencioso que durou cerca de 12 anos, incluindo os atrasos dos prazos de decisão do Painel e o não cumprimento das recomendações por parte dos EUA, teve início a partir dos doze subsídios estadunidenses identificados pelo Brasil (WT/DS267/1, 2002). O Brasil estava perdendo oportunidades no mercado internacional para os produtos subsidiados dos Estados Unidos e se prejudicando com isso. Em sua defesa, os EUA utilizaram da chamada Cláusula da Paz (Artigo 13 do Acordo sobre Agricultura), que ainda estava em vigor na época, mas expiraria em 2003 (COLSERA, 1998). Para a sua defesa, o Brasil decidiu usar argumentos no campo processual e material. Quanto ao campo processual, ele interpretou que a “Cláusula da Paz” não era uma regra, mas uma exceção e, por isso, os EUA deveriam aplicar as implementações contra os subsídios aplicados durante esse período. Quanto ao campo material, o Brasil comprovou que

aqueles programas considerados caixa verde pelos Estados Unidos não pertenciam a tal classificação (NEIVA; SANTANA; MEIRA, 2017).

Dessa forma, de acordo com o princípio da reciprocidade (FORST, 2007), a justificativa estadunidense com base no Artigo 13 é falha, visto que se trata de uma exceção e não uma regra. Os EUA reivindicaram privilégios do Acordo Agrícola em relação ao período de implementação, ao utilizarem a cláusula da paz como justificativa para não ter modificado os programas de subsídios e por ter assumido estes como medidas de caixa verde, quando na verdade não tinham características necessárias para tal classificação. Outra interpretação possível, desse caso, é a relação entre o conceito de justiça utilizado por Forst (2007), com base na justificação, e a conclusão da OMC, juntamente com o OSC, sobre o contencioso. Ao relacionar, também, o conceito de justiça utilizado por ele ao julgamento do Painel do OSC no contencioso em questão, é possível reconhecer a decisão tomada pela instituição como recíproca e geralmente válida, portanto, justificada. Esses princípios que compõem a máxima universal da justificação fazem com que não haja uma verdade fixada para sempre, mas que possa ser modificada de acordo com o contexto e as justificações coletivas (FORST, 2007), como foi feito com o Artigo 13.

Além disso, em outro momento do contencioso, o não cumprimento dos EUA quanto às recomendações do Painel resultaram em negociações entre os países, chegando ao acordo em que Brasil e Estados Unidos suspenderiam a aplicação das contramedidas, mesmo que não significasse uma solução definitiva, e o Governo dos EUA pagaria anualmente a quantia de US\$ 147.3 milhões, em parcelas mensais, ao IBA até a aprovação da nova lei americana sobre a agricultura, a *Farm Bill*. Entretanto, nem os EUA cumpriram com o prazo do pagamento e nem o *Farm Bill* respeitou o que foi acordado quando, em 2014, ele foi promulgado e os subsídios que haviam sido condenados foram agravados. O que fez a nova lei ser mais danosa que a antiga (NEIVA; SANTANA; MEIRA, 2017).

Portanto, o próximo capítulo trará as justificativas de ambos, principalmente dos Estados Unidos, em três períodos importantes para o contencioso: a abertura painel e seu veredito, com base na interpretação da Cláusula da Paz; o não cumprimento dos EUA quanto às recomendações e a reabertura do painel, como os EUA se justificaram de acordo com princípios multilaterais para não cumprirem com o que foi decidido; e, por último, durante os Procedimentos Arbitrais que concluíram, diante das solicitações brasileiras, viável o direito de aplicar contramedidas sobre os EUA.

3 AS JUSTIFICATIVAS ESTADUNIDENSES EMBASADAS EM PRINCÍPIOS MULTILATERAIS EM CONTRASTE COM SUAS AÇÕES

Neste capítulo será analisado os argumentos e as justificações, tanto do Brasil como dos Estados Unidos, durante as reuniões com o Painel original, o Painel de cumprimento e durante os Procedimentos Arbitrais. O capítulo será dividido em três seções, a primeira abordará a abertura painel e seu veredito, com base na interpretação da Cláusula da Paz, e como ambos os países utilizaram de elementos multilaterais para tornar suas justificativas geral e reciprocamente válidas em um Painel de Solução de Controvérsias, na OMC (WT/DS267/R, 2003).

Em seguida, será tratado como os países se justificaram durante os seus discursos no Painel de cumprimento. Os EUA não seguiram as decisões e recomendações do Painel original e, dessa forma, é interessante analisar como ele justificou essa prática com elementos multilaterais perante o Painel e o Brasil, o qual voltou a apelar para esse procedimento, visto que foi prejudicado pelos subsídios estadunidense sobre a exportação e produção de Algodão Herbáceo, desde o primeiro Painel. A partir disso, desses dois eventos, é possível notar o fio condutor que liga os acontecimentos e justificativas na análise feita a seguir (WT/DS267/RW, 2007).

Por último, será abordado o que os dois Procedimentos Arbitrais concluíram diante das solicitações brasileiras para aplicar contramedidas sobre (i) os subsídios proibidos e (ii) os subsídios acionáveis. Ao mesmo tempo em que será abordado as justificativas e argumentações de ambos os países durante o primeiro Procedimento Arbitral, sobre os subsídios proibidos, por questões de relevância. É nesse momento que o Brasil ganhou o direito de retaliação que, ao final do contencioso, não utilizou e preferiu resolver o caso por meio de negociações com os EUA. Será interessante, nesta parte final, entender como foi o processo de justificação durante o Procedimento Arbitral que garantiu ao Brasil o direito à aplicação de contramedidas sobre os EUA (WT/DS267/ARB/1, 2009).

3.1 Como a interpretação da Cláusula da Paz foi essencial para a abertura do Painel

Em setembro de 2002, o Brasil solicitou consultas quanto ao caso do Algodão Herbáceo e elas foram realizadas entre dezembro do mesmo ano e janeiro de 2003. Como não se chegou a uma solução mutualmente satisfatória, o Brasil solicita a abertura de um painel para o caso um mês depois, visto que ele identificou doze subsídios fornecidos pelo governo estadunidense que eram proibidos de acordo com os princípios da OMC (WT/DS267/1, 2002). Aberto o Painel, este

demorou um ano para estipular uma decisão, seis meses a mais que o usual, e o veredito foi vitória para o Brasil. Com isso, para dar início a análise das justificativas desse período, serão utilizados documentos do contencioso em questão entre setembro de 2002 (solicitação das consultas) e setembro de 2004 (veredito do painel). Essa primeira parte do capítulo será delimitada em torno da interpretação da Cláusula da Paz (Artigo 13 do Acordo Agrícola), a qual foi essencial para o seguimento do caso e para a abertura do Painel, também. Assim, será possível refletir sobre as justificativas brasileiras e estadunidenses durante a abertura do Painel e o seu primeiro relatório, ao mesmo tempo em que será feita uma correlação com os princípios multilaterais de Ruggie (1992) e o conceito de Justificação utilizado por Forst (2007) presentes nos discursos de ambos.

No dia 5 de junho de 2003, antes das reuniões substanciais acontecerem, os envolvidos (Partes e Terceiras partes) emitiram Resumos Iniciais (WT/DS267/R/Add.1, 2003) da sua visão sobre o caso. Neles as Partes respondem à pergunta feita pelo Painel sobre como interpretam o termo “*exempt from actions*” encontradas no Artigo 13 do Acordo Agrícola (Cláusula da Paz), e quais outras considerações são relevantes para a condução do caso. Esse termo também é abordado durante a Primeira Reunião Substancial (WT/DS267/R/Add.1, 2003), que ocorreu entre os dias 7 e 9 de outubro de 2003, pois ele é essencial para a interpretação do artigo em questão, que serve como base para as reivindicações do Brasil. Em ambos os momentos, os Resumos Iniciais e a Primeira Reunião Substancial, pode-se destacar os seguintes pontos dos discursos do Brasil e dos EUA, e do Relatório do Painel (WT/DS267/R, 2003).

Os Estados Unidos solicitaram que o Painel primeiro verificasse se o que foi levantado pelo Brasil estava de acordo com o Acordo Agrícola (AoA) para, depois, verificar junto ao Acordo SCM e o GATT 1994, se houvesse necessidade. Senão, o Painel poderia avançar para a análise do contencioso em cima desses artigos, simultaneamente, para, mais tarde, concluir que as medidas apontadas pelo Brasil estavam em conformidade com o Artigo 13 do AoA, então a parte “*exempt from actions*” do mesmo artigo já teria sido contrariada pelo fato do caso ter sido trazido ao Painel para julgamento. Dessa forma, os EUA interpretaram o termo “*exempt from action*” como “not exposed or subject to” (WT/DS267/R, 2004, p. 93) e, assim, “*measures that conform to Article 13 are exempt from any action, including consultations and panel proceedings, based on the listed provisions of the SCM Agreement and Article XVI of the GATT 1994*” (WT/DS267/R, 2004, p. 92.). Ou seja, se as medidas em questão estivessem em conformidade com o Artigo 13 do Acordo Agrícola, não deveriam **ser sujeitas a(o)** Acordo SCM e o GATT 1994. Além disso, em relação à

declaração brasileira quanto à natureza de defesa afirmativa do artigo, os EUA defendem que ele é um limite para o Brasil nessa disputa, levando-o ao desafio de evidenciar que a Cláusula de Paz não isenta as medidas dos EUA de ação (WT/DS267/R/Add.1, 2003). Por fim, os EUA se mostram solícitos em definir novos limites junto com o Brasil para melhor contribuir para o comércio internacional de ambos durante novas negociações agrícolas, ao invés do Painel. Já que, segundo eles, o Brasil não teria base suficiente para reclamar esse contencioso, visto que o “apoio” aos produtores de algodão herbáceo se encontra dentro dos parâmetros do Acordo Agrícola:

We can understand that Brazil might feel that these limits are not enough. New limits may be negotiated in the ongoing agriculture negotiations, in which the United States shares many of the same goals as Brazil. Until that happens, however, Brazil may not seek to overturn the balance of rights and obligations negotiated and agreed by Members in the Uruguay Round. Brazil's Peace Clause interpretation would do violence to the text of the Agriculture Agreement and would penalize the United States for deciding support to upland cotton producers within the limits set by the Agreement. We therefore ask the Panel to find that Brazil has not established that US domestic support measures breach the Peace Clause and that such measures are therefore exempt from Brazil's action at this time (WT/DS267/R/Add.1, 2003, p. C-18)

Em contrapartida, o Brasil enfatiza que *“a WTO panel is not a “court” where lawsuits are initiated by filing the appropriate papers. Rather, the word “action” means joint action by WTO Members”* (WT/DS267/R, 2004, p. 89.), ressaltando o caráter multilateral do Painel e defendendo que não seria necessário que fosse emitido uma conclusão quanto a conformidade das medidas com a Cláusula da Paz antes de ouvir ou considerar qualquer uma das evidências ou argumentos relacionados ao Acordo SCM ou ao GATT 1994 (WT/DS267/R/Add.1, 2003). Além disso, o Brasil aponta o Artigo 13 como uma defesa afirmativa, pois fornece uma exceção a um regime político aplicável: *“it simply allows Members to maintain measures otherwise inconsistent with their WTO obligations exempt from actions, provided that the measures meet the conditions specified in AoA Article 13”* (WT/DS267/R/Add.1, 2003, p. B-2).

Quanto à conclusão do Relatório do Painel (WT/DS267/R, 2004), podemos dividi-la em três seções para facilitar a didática: as conclusões relacionadas ao Acordo agrícola, relevantes para esta pesquisa; o método de análise do Painel para a sua abertura, relacionado à regra de ônus da prova e de preferência; e as recomendações feitas pelo Painel, ressaltando o prazo dado pelo mesmo para que os Estados Unidos cumprissem o que foi acordado. Em relação à interpretação da Cláusula da Paz e o termo *“exempt from actions”*, o Painel concluiu que: *“(the) Article 13 of the Agreement on Agriculture is not in the nature of an affirmative defence”* (WT/DS267/R, 2004, p. 347), ou seja, o Artigo 13 não forneceria uma exceção a um regime político aplicável, como justificado pelo

Brasil, visto que o seu objetivo é garantir um prazo para que os Países Membros fizessem as mudanças necessárias e condizentes com o que o Acordo Agrícola visa e almeja.

Portanto, as ações de solução de controvérsias não devem ser invocadas se as medidas de um Membro satisfizerem as condições do Artigo 13, mas isso **não** impede a invocação de solução de controvérsias multilaterais quando um Membro considera que está sendo prejudicado por medidas de outro, que não satisfazem essas mesmas condições. E, sendo invocado esse mecanismo, não é necessário concluir se as medidas satisfazem as condições do Artigo 13 antes de prosseguir com a análise sobre os outros acordos como base. Portanto, segundo o Painel, não seria necessário adiar qualquer exame das reivindicações do Brasil baseadas no Acordo SCM e do Artigo XVI do GATT 1994 para após a tomada de decisão quanto às condições do Artigo 13 do Acordo Agrícola (Pg. 96, WT/DS267/R, 2004), como era solicitado pelos EUA. Entretanto, o Painel, também, concluiu que o *PFC payments, DP programme* (fornecidos pelos EUA) violam o mesmo artigo, pois são um apoio em excesso ao algodão herbáceo, eles vão além do que havia sido combinado durante o MY (Marketing Year) de 1992:

United States domestic support measures considered in Section VII:D of this report grant support to a specific commodity in excess of that decided during the 1992 marketing year and, therefore, do not satisfy the conditions in paragraph (b) of Article 13 of the Agreement on Agriculture and, therefore, are not exempt from actions based on paragraph 1 of Article XVI of the GATT 1994 or Articles 5 and 6 of the SCM Agreement (WT/DS267/R, 2004, p. 348).

Em relação à ordem de preferência dos Acordos Multilaterais e do ônus de prova (“*burden of proof*”), o Acordo SCM e o Acordo Agrícola são interligados por natureza e ambos têm preferência em relação ao GATT 1994. O Artigo 3 do Acordo SCM estabelece que certos subsídios são proibidos, mas que há exceções conforme estabelecido no Acordo Agrícola e, além disso, o período de implementação do Artigo 13 ainda não havia expirado na data de criação do Painel (WT/DS267/R, 2004). Dessa forma, o Acordo Agrícola é o que têm maior preferência de análise e é por isso que os EUA solicitavam que ele fosse averiguado primeiro para, depois de uma conclusão, analisar com base nos outros. Entretanto, conforme referido pelo Painel, nenhum dos três acordos base são excluídos, há apenas uma ordem de preferência. Por outro lado, a regra relativa ao ônus da prova aplicada pelo Painel nesse procedimento, como é o usual, significa que se uma parte apresentar evidências suficientes para a sua reclamação ou defesa, o ônus recai sobre a outra parte, “who will fail unless it adduces sufficient evidence to rebut that presumption” (WT/DS267/R, 2004, p. 85). E, durante o período de implementação do Artigo 13, “the obligation

regarding actionable subsidies simply does not apply to subsidies for agricultural products that satisfy the conditions set forth in Article 13 of the Agreement on Agriculture” (*WT/DS267/R, 2004, p. 87*). Por isso, o ônus inicial recaiu sobre o Brasil, o qual deveria apresentar evidências suficientes “to raise a presumption that domestic support measures do not satisfy those conditions” (*WT/DS267/R, 2004, p. 87*).

Em relação às recomendações feitas pelo Painel, é importante ressaltar que, para todas, o prazo dado pelo Painel para o cumprimento por parte dos EUA é até 1º de julho de 2005 ou 6 meses após a data de adoção do relatório, o que viesse antes. Este relatório foi emitido em 8 de setembro de 2004 e, portanto, os EUA teriam até julho do ano seguinte para efetuar as mudanças. O que não vai acontecer, como será apresentado adiante, e, por isso, o Brasil solicita outra análise do Painel sobre o caso, já que as recomendações dessa primeira parte visavam a mudança de comportamento dos EUA:

(a) we recommend pursuant to Article 19.1 of the DSU that the United States bring its measures listed in paragraphs 8.1(d)(i) and 8.1(e) above into conformity with the Agreement on Agriculture;

(b) as required by Article 4.7 of the SCM Agreement, we recommend that the United States withdraw the prohibited subsidies in paragraphs 8.1(d)(i) and 8.1(e) above without delay. The time-period we specify must be consistent with the requirement that the subsidy be withdrawn "without delay". In any event, this is at the latest within six months of the date of adoption of the Panel report by the Dispute Settlement Body or 1 July 2005 (whichever is earlier);

(c) pursuant to Article 4.7 of the SCM Agreement, we recommend that the United States withdraw the prohibited subsidy in paragraph 8.1(f) above without delay and, in any event, at the latest within six months of the date of adoption of the Panel report by the Dispute Settlement Body or 1 July 2005 (whichever is earlier). (*WT/DS267/R, 2004, p. 350*).

Partindo do princípio que poder é uma estrutura central dentro das justificativas centrais para a estrutura básica de uma sociedade justa e que o "poder justificativo" dos indivíduos é o bem supremo da justiça para derrubar um sistema complexo de injustiça, é necessário que haja uma estrutura política e social básica e justificada a todos os que estão sujeitos a ela com argumentos que não podem ser recíproca e geralmente rejeitados (FORST, 2007). Dessa forma, trazendo as interpretações e justificativas de ambos os países e do Painel quanto ao Artigo 13 do AoA, o qual foi crucial e essencial para esse contencioso, é possível analisá-las com base nos conceitos de Justiça e Justificação utilizados por Forst (2007) para averiguar a presença de elementos multilaterais nesses discurso, utilizando os princípios de Ruggie (1992) como um amparo teórico.

A justificativa estadunidense quanto ao Artigo 13 visava uma conclusão quanto a ele antes do Painel prosseguir para avaliar com base em outros acordos, pois se as medidas de apoio que os

EUA forneciam aos produtores de algodão estivessem em conformidade com a Cláusula da Paz, valeria o termo “*exempt from actions*” do mesmo artigo e, seguindo essa lógica, estariam isentos quanto aos outros acordos, também. Ou seja, esse raciocínio indica que a partir da sua interpretação sobre um acordo multilateral, os EUA utilizaram dele para justificar uma conclusão precipitada. E, pela decisão do Painel, a qual foi contrária à precipitação, mas de acordo com a interpretação estadunidense do termo que gerou dúvida, a justificativa estadunidense não pode ser considerada recíproca e geralmente válida (FORST, 2007). Quanto à justificativa brasileira, o Brasil tem o direito de exigir uma justificativa quanto àquelas medidas que o prejudicavam, da mesma forma que os EUA têm o dever de fornecê-la, segundo o princípio de generalidade da justificação (FORST, 2007). Assim como, os Estados Unidos não podem reivindicar privilégios que são negados a outros, de acordo com os princípios de conduta generalizados (RUGGIE, 1992), como solicitar uma conclusão sobre um acordo antes de analisar o caso com base em outros, já que pela ordem de preferência, nenhum dos Acordos Multilaterais em questão são excluídos de análise.

Outro ponto relevante foi a menção estadunidense sobre discutir novos limites com o Brasil em outras negociações multilaterais, enquanto que visavam que o Painel rejeitasse as reivindicações Brasileiras quanto ao AoA, antes de avançar a discussão e análise multilateral para outros Acordos. É contraditório o fato dos EUA se mostrarem tão solícitos a negociar sob princípios multilaterais, sendo que durante um Painel eles visam uma conclusão precipitada. Nesse mesmo momento, é possível verificar que eles argumentam utilizando da indivisibilidade, da reciprocidade difusa e de princípios de conduta generalizados na prática (RUGGIE, 1992). Ao defender que a interpretação brasileira violaria o AoA, os EUA invocam os princípios de conduta generalizados, pois, segundo a sua lógica de argumentação, o que vale para um vale para todos segundo o MY de 1992 do mesmo acordo. Em relação aos outros princípios, o país também menciona a Rodada Uruguai ao inferir que o Brasil queria modificar os direitos e obrigações contraídos naquele momento. Momento esse em que países acordaram normas visando benefícios a longo-prazo (reciprocidade difusa) e, dessa forma, o Brasil não estava seguindo o que havia sido combinado e violando os direitos estadunidenses, ferindo o princípio multilateral de reciprocidade (RUGGIE, 1992).

O Brasil também, usa de princípios multilaterais para se justificar ao considerar o Artigo 13 como de natureza de defesa afirmativa, pois ele defende que tal artigo fornece uma exceção a um regime político aplicável. De acordo com esse raciocínio, o Artigo 13 não seria recíproco e

geralmente válido e, portanto, não seria justo (FORST, 2007), o que não é o caso de acordo com a conclusão do Painel quanto a isso. Outro ponto a ser considerado é que o Brasil ressaltou os elementos multilaterais para justificar o seu argumento de que não seria necessária uma conclusão sobre o Artigo 13 antes de prosseguir a análise para outros acordos. Dessa forma, ele visa ganhos a longo-prazo ao longo das análises dos acordos, conforme as características do princípio de reciprocidade difusa, e todos têm o direito a um tratamento igualitário em um órgão multilateral, segundo os princípios de conduta generalizados, então as reivindicações do Brasil seriam analisadas de acordo com os procedimentos e regras multilaterais disponíveis (RUGGIE, 1992).

3.2 O não cumprimento dos EUA às normas multilaterais analisado pela segunda vez

Em 18 de agosto de 2006, a delegação do Brasil solicitou a criação de um Painel para tratar das medidas tomadas pelos Estados Unidos e se elas estavam de acordo com as decisões e recomendações feitas pelo Painel no processo original, com base no Artigo 21.5 do DSU (WT/DS267/30, 2006). Como foi visto mais acima, as recomendações adotadas pelo DSB instruíram os Estados Unidos a remover os efeitos adversos causados pelos subsídios ou retirá-los até dia 21 de setembro de 2005 ou 6 meses após a data de adesão ao relatório (WT/DS267/30, 2006). Com isso, o Painel e as Partes se reuniram nos dias 27 e 28 de fevereiro de 2007, emitindo um Relatório Final em 15 de outubro de 2007, 3 meses após o prometido (julho) e que, também, já passava do prazo de 90 dias (WT/DS267/RW, 2007).

Um ponto relevante deste período do contencioso é o projeto de lei estadunidense que entrou em vigor no dia 1 de agosto de 2006 e visava revogar o programa de subsídios *Step 2* para o algodão herbáceo. Isso aconteceu (10 meses) depois do período de implementação que havia sido estipulado pelo Painel original, o que serve de base para a argumentação brasileira de que, dessa forma, durante o período de implementação os EUA não tomaram nenhuma medida e falharam em remover os efeitos adversos dos subsídios ou para retirá-los, o que causou uma supressão dos preços no mercado internacional de algodão ao mesmo tempo em que, também, aumentou a participação dos EUA nele (WT/DS267/30, 2006).

Ou seja, o foco desse novo Painel é regido pelo Padrão de Revisão, o Ônus da Prova e as Regras de interpretação do tratado, consecutivamente. Os procedimentos do Artigo 21.5 do DSU não ocorrem isoladamente, já que utilizam como pano de fundo o processo original e, portanto, são uma continuação dele (Padrão de Revisão). O Ônus da Prova, nesse caso, consistiu no fato do

Artigo 21.5 vincular, necessariamente, as recomendações e decisões do OSC relativas ao Painel original e, dessa forma, as medidas alegadas como inconsistentes por uma Parte fossem estabelecidas corretamente a partir de evidências que a outra Parte não cumpriu com o que foi acordado. Por fim, quanto às regras de interpretação do tratado, “Article 3.2 of the DSU requires the Panel to apply customary rules of public international law on the interpretation of treaties” (pg. 34, WT/DS267/RW, 2007), de maneira que “A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose” (WT/DS267/RW, 2007, p. 34).

Dito isso, os argumentos principais das Partes giram em torno da conformidade das reivindicações diante do Artigo 21.5 do DSU. O Brasil solicita que o Painel conclua que os EUA não tomaram medidas para remover os efeitos adversos ou para retirar os programas de subsídio ao algodão entre 22 de setembro de 2005 e 31 de julho de 2006; que a medida tomada por eles com a intenção de cumprir as recomendações feitas pelo Painel é insuficiente pois continua prejudicando o Brasil quanto à supressão significativa de preços no mercado mundial de algodão herbáceo e aumentando a participação estadunidense nele; e, por fim, o fracasso dos EUA em tomar qualquer medida para, de fato, cumprir com as recomendações. Por outro lado, os EUA solicitam que o Painel rejeite as reivindicações do Brasil, concluindo que eles cumpriram com as recomendações e decisões do DSB com medidas consistentes com o Acordo SCM e o Acordo Agrícola. E, ainda, solicitam decisões preliminares do Painel de que as reivindicações brasileiras não se enquadram no escopo desse processo, de acordo com o Artigo 21.5 do DSU, o qual esclarece que:

Where there is disagreement as to the existence or consistency with a covered agreement of measures taken to comply with the recommendations and rulings such dispute shall be decided through recourse to these dispute settlement procedures, including wherever possible resort to the original panel (WT/DS267/RW, 2007, p. 34).

A justificativa estadunidense também se base no fato de que, segundo o Artigo 21.5, não há uma orientação para que o Painel examine se houve a implementação de recomendações, por parte de um Membro, em relação aos subsídios acionáveis dentro do período de seis meses, como se pode verificar no seu discurso em:

[...] the issue of the timeliness of implementation is not within the scope of a panel's mandate under Article 21.5 of the DSU. Specifically, Article 21.5 does not direct a panel to examine whether a Member has implemented actionable subsidy-related recommendations within the six-month period provided for in Article 7.9 of the SCM Agreement. The United States submits that not only is there no textual basis for the kind of finding requested by Brazil, but that a finding with respect to a factual situation that no longer exists is also inconsistent with the DSU objective of securing a positive solution to a dispute. The United States submits that prior panel reports in Article 21.5 proceedings

support its position that compliance must be examined on the basis of the facts as they stand when a matter is referred to a compliance panel (WT/DS267/RW, 2007, p. 48).

Sobre isso, o Painel conclui que “it is not in dispute that the factual situation referred to by Brazil in this request no longer existed at the time of the establishment of the Panel as the United States repealed the Step 2 programme effective 1 August 2006” (WT/DS267/RW, 2007, p. 50). O Painel, portanto, discorda do argumento do Brasil, entendendo que o Artigo 21.5 do DSU não contempla uma conclusão quanto à existência de uma medida tomada para dar cumprimento à data de constituição do painel. E, além disso, não é apropriado concluir que os Estados Unidos não tomaram quaisquer medidas para remover os efeitos adversos ou retirar os três programas de subsídio ao algodão herbáceo entre 22 de setembro de 2005 e 31 de julho de 2006 e que, por isso, as medidas nesse período seriam inexistentes.

Entretanto, há outro ponto dessa discussão que, também, merece uma atenção maior, como os pagamentos feitos após 21 de setembro de 2005, sob o empréstimo de marketing e programas de pagamento anticíclicos, e se eles estão de acordo com o Artigo 21.5. Os Estados Unidos argumentam que os subsídios sujeitos à obrigação do Artigo 7.8 do Acordo SCM, no Relatório final do processo original, são aqueles que foram fornecidos entre 1999-2002 e que causavam graves prejuízos naquele período. Dessa forma, eles consideram que não há mérito no argumento do Brasil, visto que uma parte reclamante não poderia tentar adicionar às medidas consideradas inconsistentes pela OMC, outras não consideradas inconsistentes, mas ditas como semelhantes àquelas, como pode ser visto neste trecho do discurso estadunidense:

[...] future payments under the marketing loan and counter-cyclical payment programmes in MY 2003-2007 are not measures taken to comply with any recommendations and rulings. To the contrary, they were original measures that were challenged by Brazil but against which the original panel made no finding of WTO-inconsistency (WT/DS267/RW, 2007, p. 53).

O Brasil defendeu suas reivindicações quanto a isso ao afirmar que os subsídios sujeitos à obrigação do Artigo 7.8 do Acordo SCM incluem os programas de subsídios legislativos e regulatórios da Lei FSRI e os pagamentos feitos de acordo com esses programas. Mas, mesmo com o raciocínio de que a decisão do processo original só se aplica durante o período entre 1999-2002, há precedentes que mostram que “subsequent payments made under these programmes are subject to the obligation in Article 7.8 because such subsequent payments have “a particularly close relationship” to the recommendations and rulings of the DSB” (WT/DS267/RW, 2007, p. 53). Ou seja, esse artigo exige a remoção completa e permanente dos efeitos adversos, ou então poderia-se

substituir um subsídio reconhecido por causá-los por outro. E, portanto, a obrigação dos EUA não se limita ao período entre 1999-2002, pois as medidas decididas no processo original visam retirar os efeitos adversos presentes e futuros.

O Painel conclui que se um membro não toma as medidas apropriadas para a remoção dos efeitos adversos ou retira o próprio subsídio e continua a fornecer pagamentos sob as mesmas condições que o subsídio original e continua sendo prejudicial, então, dessa forma, o Artigo 7.8 do Acordo SCM não seria interpretado corretamente. Portanto, os pagamentos de empréstimos de marketing e pagamentos anticíclicos, feitos pelos Estados Unidos após 21 de setembro de 2005, têm os mesmos critérios e condições que àqueles analisados pelo Painel original e que causam graves prejuízos presentes, como pode ser analisado no trecho da conclusão do Painel, a seguir:

[...] they are subject to the obligation of the United States under Article 7.8 of the SCM Agreement to take appropriate steps to remove the adverse effects of the subsidy. As a consequence, we also consider that Brazil's claim that the United States has failed to comply with its obligations under Article 7.8 with respect to these payments is properly before this Panel. (WT/DS267/RW, 2007, p. 55).

Assim, nas Conclusões e Recomendações deste novo Relatório sobre o caso, que analisou as discordâncias entre Brasil e Estados Unidos quanto às decisões e recomendações do relatório original, houve a percepção de que os Estados Unidos atuam de forma inconsistente com suas obrigações com os Artigos 5 e 6 do Acordo SCM, pois não cumpriram com as recomendações e decisões do OSC em relação a tomar medidas apropriadas para remover os efeitos adversos ou retirar o subsídio em si. E, quanto às garantias de crédito à exportação fornecidas pelo programa *GSM 102*, emitidas após 1 de julho de 2005, os EUA agiram de forma inconsistente com o Artigo 10.1 do Acordo Agrícola. Por último, em relação às garantias de crédito à exportação emitidas antes do dia 1 de julho de 2005, “Brazil has not established that the United States has failed to “withdraw the subsidy without delay”” (WT/DS267/RW, 2007, p. 189). Portanto, o Painel reforça que após a adoção deste relatório, os Estados Unidos têm a obrigação de tomar as medidas apropriadas para remover os efeitos adversos ou retirar o subsídio que os causa. Concluindo que:

Where a panel report or an Appellate Body report is adopted in which it is determined that any subsidy has resulted in adverse effects to the interests of another Member within the meaning of Article 5, the Member granting or maintaining such subsidy shall take appropriate steps to remove the adverse effects or shall withdraw the subsidy (WT/DS267/RW, 2007, p. 190).

Esse Painel de cumprimento foi aberto, pois os EUA não cumpriram com as decisões do Painel original, fazendo dessa seção do capítulo uma consequência da anterior e base para a seguinte, visto que ainda será tratado sobre os pagamentos feitos a partir do programa *Step 2*

adiante. Porém, ao focar nesse Painel e em como ambos se justificaram e argumentaram, é possível identificar os princípios multilaterais que eles buscaram para deixar as próprias justificativas válidas de forma geral e recíproca. Dessa forma, é importante ressaltar a argumentação brasileira de que os EUA “falharam” em remover os efeitos adversos dos subsídios ou para retirá-los, pois o programa *Step 2* para o algodão herbáceo ainda existia após o período de implementação que havia sido estipulado pelo Painel original e até 10 meses depois disso, quando houve a sua revogação.

A partir desse raciocínio, é possível inferir que, segundo o discurso brasileiro, os EUA não respeitaram o prazo dado pelo Painel original e por isso, infringiram princípios multilaterais, pois não levou em consideração ou respeitou uma decisão de um órgão multilateral sob o qual ambos são subjugados e sujeitos a consequências. Assim, diante desse raciocínio, os EUA infringiram os princípios de indivisibilidade e os princípios de conduta generalizados, visto que o seu comportamento se orientou a partir de interesses específicos e, uma conclusão que alegasse a compatibilidade desse comportamento com os princípios de conduta generalizados, infligiria a noção de coletividade, pois estariam isentos de recomendações e decisões que valem para todos (RENNI, 2017). Quanto à argumentação estadunidense, eles solicitam que o Painel rejeite as reivindicações do Brasil, concluindo que eles cumpriram com as recomendações e decisões do DSB com medidas consistentes com o Acordo SCM e o Acordo Agrícola, utilizando de acordos multilaterais para validar a justificativa de que, como eles revogaram, mesmo que tenham excedido o prazo, eles ainda cumpriram com as decisões do Painel.

Em relação aos pagamentos feitos após 21 de setembro de 2005, sob o empréstimo de marketing e programas de pagamento anticíclicos é importante ressaltar o seguinte em ambas justificativas. Os Estados Unidos focaram seu argumento na alegação de que os subsídios sujeitos à obrigação do Artigo 7.8 do Acordo SCM são aqueles que foram fornecidos entre 1999-2002, e que causavam graves prejuízos naquele período. Por isso, o Brasil não poderia tentar adicionar às medidas consideradas inconsistentes pela OMC, outras não consideradas inconsistentes, mas ditas como semelhantes àquelas. Dentro desse raciocínio, os EUA ressaltaram que os subsídios ditos como prejudiciais haviam sido retirados e, portanto, estavam em conformidade com as decisões do Painel original, seguindo os princípios multilaterais que visam um tratamento igualitário, a partir das conclusões do Painel, nesse caso, e visando interesses coletivos e de benefícios a longo-prazo, com base no cumprimento das recomendações (RENNI, 2017).

Entretanto, a argumentação que ganhou, nesse caso, foi a brasileira, a qual ressaltou que o **Artigo 7.8 do Acordo SCM exige a remoção completa e permanente dos efeitos adversos**, ou então poderia-se substituir um subsídio reconhecido por causá-los por outro. Assim, a obrigação dos EUA não se limita ao período entre 1999-2002, **pois as medidas decididas no processo original visam retirar os efeitos adversos presentes e futuros**. Essa justificativa foi geral e reciprocamente validada pelo Painel e nela há vários pontos que ressaltam os princípios multilaterais de Ruggie (1992). Visando benefícios a longo-prazo, um tratamento igualitário e ganhos coletivos entre atores do comércio internacional (RENNI, 2017), o Artigo 7.8 do Acordo SCM exige a remoção completa e permanente dos efeitos adversos para, justamente, eliminar medidas que causam efeitos adversos futuros e presentes. Possibilitando um ambiente favorável para o multilateralismo e o livre comércio.

3.4 Como o Brasil conseguiu o direito de aplicar contramedidas sobre os EUA

A seguir, será tratado como o Brasil conseguiu o direito de aplicar contramedidas sobre os Estados Unidos em um dos dois Procedimentos Arbitrais que foram abertos sobre o caso, para depois comentar sobre o desfecho desse contencioso, que terminou em negociações bilaterais entre ambos, sem o Brasil utilizar do seu direito de retaliação. Assim, para dar início a análise dessa fase do contencioso, em julho de 2005, os Estados Unidos notificaram o OSC sobre a sua objeção quanto à adequação das contramedidas que foram propostas pelo Brasil. Essa divergência foi submetida a dois Procedimentos Arbitrais. Ambos foram criados em relação aos subsídios estadunidenses, um em relação aos subsídios proibidos e outro em relação aos subsídios acionáveis, com base no Artigo 22.6 do DSU. Os dois procedimentos foram suspensos por determinado momento, mas, depois, foram retomados (em 2008) e conduzidos paralelamente. A seguir, por questões de relevância, trataremos do primeiro Procedimento Arbitral (WT/DS267/ARB/1, 2009), que tratou dos subsídios proibidos, com ênfase nos argumentos sobre o programa *Step 2*, com base no Artigo 4.10 do Acordo SCM, e sobre o programa *GSM 102*, com base no Artigo 4.10 do Acordo SCM e o artigo 22.2 do DSU (WT/DS267/ARB/1, 2009).

Em relação à solicitação brasileira para aplicar contramedidas sobre o programa *Step 2*, os EUA notificaram o DSB sobre sua objeção a elas, alegando que “[...] the countermeasures proposed were not commensurate with the degree and nature of the adverse effects determined to exist within the meaning of Article 7.9 of the SCM Agreement” (WT/DS267/ARB/1, 2009, p. 4). Ou seja, os EUA contestam dois aspectos distintos das contramedidas propostas pelo Brasil, o nível

de suspensão de obrigações e o nível das contramedidas propostas e, também, alegam que os princípios e procedimentos estabelecidos no Artigo 22.3 do DSU não foram seguidos pelo Brasil e, por isso, sugerem que o Árbitro rejeite a solicitação brasileira de suspender as concessões com relação ao *TRIPS* e *GATS*. Além disso, como o Painel que analisou a conformidade das medidas não concluiu sobre o subsídio do *Step 2* durante o período anterior à sua revogação e “[...] by the time of the compliance panel's findings, Step 2 payments had been eliminated by legislation and that the DSU does not permit countermeasures to be retroactively applied” (WT/DS267/ARB/1, 2009, p. 8), então, não há base legal para a reivindicação brasileira.

O Brasil defende que o Artigo 4.10 do Acordo SCM fornece condições que exigem que o DSB autorize contramedidas quando “[...] the recommendation of the DSB is not followed within the time period specified by the panel” (WT/DS267/ARB/1, 2009, p. 8). Como o período estipulado pelo Painel original foi até o dia 1 de julho de 2005 e os EUA não retiraram o programa *Step 2* até o dia 31 de julho de 2006, o Brasil argumenta que “[...] the DSB is under an obligation to authorize appropriate countermeasures according to Article 4.10 of the SCM Agreement” (WT/DS267/ARB/1, 2009, p. 8). Por isso, o foco da solicitação é uma autorização para aplicar contramedidas em relação aos pagamentos anteriores sob o programa *Step 2*, que foi revogado depois do período de implementação. Dessa forma, o Brasil defende o direito de solicitar as contramedidas em relação a um período de inconformidade, por parte dos EUA, independente da remoção do programa em questão. Mesmo que o Brasil ressalte que os EUA promulgaram novos subsídios considerados proibidos no *Farm Bill* de 2008, servindo para o mesmo propósito que os pagamentos do *Step 2*, esse não é o foco das suas reivindicações (WT/DS267/ARB/1, 2009).

Por fim, a Arbitragem aponta que: “It is undisputed that the Step 2 programme, which had been found to be inconsistent with Article 3 of the SCM Agreement, had not been withdrawn as of the end of the implementation period” (WT/DS267/ARB/1, 2009, p. 11). Nessa ocasião, o Brasil solicitou a autorização para tomar contramedidas, entretanto, o programa havia sido revogado no momento em que o painel de conformidade foi estabelecido, o qual não fez conclusões sobre isso. Como conclusão, a Arbitragem esclarece que:

[...] we do not consider that there would be a legitimate basis to such countermeasures as requested by Brazil in relation to past payments made until the repeal of Step2, in the absence of a multilateral determination of non-compliance in relation to such payments and independently of any continuing situation of non-compliance (WT/DS267/ARB/1, 2009, p. 16).

Uma outra parte da solicitação brasileira para aplicar contramedidas foi em relação ao programa *GSM 102*, com base no Artigo 4.10 do Acordo SCM e o artigo 22.2 do DSU. Para analisar a divergência, a Arbitragem compara a interpretação de ambos os países quanto ao objetivo das **contramedidas**, segundo o Artigo 4.10 do Acordo SCM. O Brasil acredita que, a partir delas, é possível induzir o cumprimento: “[...] countermeasures are 'appropriate' and not 'disproportionate' to the extent they provide (an) incentive (to reconsider its refusal to withdraw the subsidy)” (WT/DS267/ARB/1, 2009, p. 36). Por outro lado, os EUA defendem que elas tem como objetivo reequilibrar direitos e obrigações e que “the proportionality of countermeasures must be assessed having regard to the adverse effects of the measure on the complainant” (WT/DS267/ARB/1, 2009, p. 36). A Arbitragem, no entanto, concorda com o posicionamento brasileiro de que as contramedidas servem para “induzir o cumprimento”, de acordo com o Artigo 4.10 do Acordo SCM, pois “induzir o cumprimento” parece ser o objetivo comum das medidas de retaliação no sistema de solução de controvérsias da OMC, o que não muda a obrigação de um Membro “to withdraw fully the subsidy at issue, which has been determined to be prohibited” (WT/DS267/ARB/1, 2009, p. 39).

Assim, o Brasil solicita autorização para suspender obrigações sob o sob o GATT 1994, GATS e Acordo TRIPS no valor anual de aproximadamente US \$ 3 bilhões com relação aos subsídios proibidos em questão nesta disputa. Em contestação a isso, os EUA argumentam que o Brasil não seguiu os procedimentos e princípios do Artigo 22.3 do DSU, divergindo do Brasil que defende a avaliação exclusiva das contramedidas propostas sob os requisitos dos artigos 4.10 e 7.9 do Acordo SCM. A Arbitragem conclui que os princípios e procedimentos do Artigo 22.3 do DSU se aplicam à reivindicação brasileira e, portanto, analisará se o Brasil os seguiu. O Brasil aponta, e é endossado pela Arbitragem, que o ônus de prova recaiu sobre os Estados Unidos e, por isso, eles devem mostrar que os princípios do Artigo 22.3 não foram seguidos. Além disso, o Brasil ressalta que há:

[...] a number of elements render the circumstances "serious enough" in this case, including the granting or maintenance by the United States of the prohibited subsidies, the fourfold increase in the transactions supported by the GSM 102 programme in 2009; the continued granting of actionable subsidies and the enactment of 2008 Farm Bill. In Brazil's view, these facts show that the United States has no intention of complying with the DSB recommendations and rulings (WT/DS267/ARB/1, 2009, p. 117)

Por fim, a Arbitragem conclui que “Brazil's determination that the circumstances are serious enough within the meaning of Article 22.3(c) of the DSU is reasonable in light of the circumstances of the case” (WT/DS267/ARB/1, 2009, p. 117). Entretanto, não concluem nada relacionado à

vontade ou indisposição dos Estados Unidos de cumprir as recomendações e decisões em questão, pois “[w]e assume that the United States intends in good faith to promptly comply with these recommendations and rulings” (WT/DS267/ARB/1, 2009, p. 117). E, quanto à conclusão dos processos arbitrais, ambas são semelhantes e decidem que:

(a) Brazil may request authorization from the DSB to suspend concessions or other obligations under the Agreements on trade in goods in Annex 1A, at a level not to exceed the value of US\$147.4 million for FY 2006, or, for subsequent years, an annual amount to be determined by applying the methodology described in Annex 4.

(b) In the event that the total level of countermeasures that Brazil would be entitled to in a given year should increase to a level that would exceed the threshold described in paragraph 5.201, updated to account for the change in Brazil's total imports from the United States, then, Brazil would also be entitled to seek to suspend certain obligations under the TRIPS Agreement and/or the GATS, as identified in footnote 468, with respect to any amount of permissible countermeasures applied in excess of that figure (WT/DS267/ARB/1, 2009, p. 124)

O que foi tratado nessa seção é uma consequência da seção anterior. A partir disso, podemos notar que, durante as argumentações de ambos os temas, no Procedimento Arbitral que julgou a solicitação do Brasil a aplicar contramedidas sobre os Estados Unidos, as justificativas contêm e ressaltam elementos multilaterais que as ajudam a buscar a validação de uma Justificativa geral e reciprocamente válida. No primeiro momento, durante as argumentações quanto ao período de pagamentos inconsistentes do programa *Step 2*, que havia sido proibido, e que ocorreram após o período de implementação das recomendações até o seu cancelamento, é possível observar o seguinte. O argumento principal dos Estados Unidos era que **o Painel de cumprimento não concluiu sobre o subsídio do *Step 2* durante o período anterior à sua revogação** e, se o programa foi revogado, **o Brasil não teria base legal para se embasar nos pagamentos anteriores, mesmo que eles tenham sido feitos após o período de implementação.**

Com isso, é possível dividir essa argumentação em duas análises, a primeira trata da importância que os Estados Unidos dão para o respeito aos procedimentos e competências dos órgãos da OMC. Eles ressaltam que os subsídios aplicados durante o período anterior à sua revogação não obtiveram conclusões quanto à inconsistência deles e, por isso, a Arbitragem não pode analisá-los, pois isso os torna inválidos como base legal para o Brasil. Enfatizando, de certa forma, os princípios de conduta generalizados (RUGGIE, 1992), pois o Brasil não pode aplicar contramedidas a subsídios que não foram julgados pelo sistema multilateral sob o qual ambos estão subjugados por motivações regidas por interesses pessoais. Essa análise também se aplica quando o Brasil traz o *Farm Bill* para o debate, mesmo não sendo da competência da Arbitragem tomar uma decisão quanto a isso. O Brasil reconhece esse fato, mas mesmo assim traz o tema para ser

considerado durante a análise da Arbitragem, a qual enfatiza que “[w]e assume that the United States intends in good faith to promptly comply with these recommendations and rulings” (WT/DS267/ARB/1, 2009, p. 117). A segunda análise ressalta a controvérsia, enquanto os EUA destacaram a importância do respeito aos procedimentos multilaterais, eles afirmam que o Brasil não teria base legal, pois mesmo que tenha ultrapassado o período de implementação (um desrespeito à uma decisão e procedimento multilaterais), o programa *Step 2* foi revogado. Ou seja, mesmo que tenham ultrapassado o período de implementação, eles adotaram as medidas propostas pelo Painel (WT/DS267/ARB/1, 2009).

Quanto à argumentação brasileira sobre a aplicação de contramedidas em relação aos pagamentos do *Step 2*, ela enfatizou que o foco da solicitação é uma autorização para aplicar contramedidas em relação aos pagamentos anteriores sob esse programa, um período de quase 13 meses de inconformidade, pois o tempo de implementação já havia expirado (WT/DS267/ARB/1, 2009). Aqui é possível identificar os três princípios multilaterais (RUGGIE, 1992). A indivisibilidade (RUGGIE, 1992) atua no raciocínio brasileiro de que como os EUA excederam o prazo de implementação, os ganhos e custos da organização devem ser divididos e, portanto, eles deveriam sofrer as contramedidas, pois não cumpriram com o prazo por motivos de interesses particulares, infringindo os princípios de conduta generalizados (RUGGIE, 1992). Por último, continuando esse raciocínio, os EUA continuaram aplicando subsídios, que haviam sido considerados como proibidos, após o tempo limite. Esses subsídios foram considerados como proibidos, pois prejudicavam outros atores do mercado de algodão mundial. Um mercado prejudicado e desequilibrado não é propício para expectativas de benefícios a longo-prazo, como rege o princípio de reciprocidade difusa (RUGGIE, 1992).

Entretanto, a justiça feita pela Arbitragem deveria ser geral e reciprocamente válida (FORST, 2007), de maneira que ela deve respeitar suas estruturas e princípios (multilaterais), para garantir que no futuro sejam respeitados os princípios de conduta generalizados, de indivisibilidade e de reciprocidade difusa (RUGGIE, 1992). Por isso, a sua conclusão foi favorável aos EUA, pois a Arbitragem deve respeitar as suas competências e, como esses pagamentos fora de época não foram considerados inconsistentes pelo Painel, não podem ser julgados pela Arbitragem (WT/DS267/ARB/1, 2009).

3.4 Conclusão

Como foi visto acima, mesmo com o não cumprimento por parte dos EUA sobre medidas e recomendações feitas pelos Painéis, a sua argumentação é baseada em princípios multilaterais, buscando validar a justificativa como geral e reciprocamente válida (FORST, 2007). Um contencioso que perdurou entre 2002 e 2014, 12 anos de duração, e ofereceu ao Brasil uma posição de liderança frente aos países em desenvolvimento dentro do G-20, pois foi uma conquista ter vencido um país desenvolvido através da “cláusula da paz”, a qual era base de descrença dos outros países em desenvolvimento, que não viam como processar os desenvolvidos por causa do Acordo Agrícola (FERRAZ, 2008).

Este capítulo acompanhou como, primeiramente, o Artigo 13 do AoA foi importante para a abertura do Painel e das suas considerações, e como a interpretação de ambos foi crucial para o seguimento do caso. Em seguida, foi tratado como os EUA justificaram o descumprimento de decisões e recomendações multilaterais aplicadas a ele a partir de argumentos envolvidos por princípios multilaterais. Isso possibilitou enfatizar a controvérsia entre comportamento e justificativa por parte dos Estados Unidos. Por fim, a última seção do capítulo tratou da solicitação brasileira sobre o direito de aplicar contramedidas aos subsídios estadunidenses, visto que eles ainda não haviam seguido as recomendações e decisões dos Painéis. Mais uma vez ressaltando o comportamento contraditório estadunidense, diferente de como ele se justifica.

A análise das justificativas de ambos os países só foi possível a partir do embasamento teórico sobre os conceitos e princípios de Rainer Forst (2007) e John Ruggie (1992). Os quais foram aplicados conforme o objetivo do trabalho, que visa compreender a crise do sistema multilateral pós-2^a Guerra e em que medida a ordem multilateral tem sido percebida como menos relevante para os Estados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de comunicação na política mundial garante que os atores tenham o **direito** e o **dever** à justificação do próprio comportamento nesse cenário, conforme os princípios da generalidade e da reciprocidade que, em conjunto, formam o seu caráter universal (FORST, 2007). No caso da OMC, desde o GATT, o caráter multilateral da organização garante a possibilidade de todos justificarem suas demandas e respostas, além de que todos os acordos firmados para fazerem parte da organização e suas normas são devidamente votados entre os membros e, assim, se torna plenamente justificável para todos. Esse caráter liberal presente nesse cenário se relaciona com o construtivismo de John Ruggie (1992) e a atuação dos Estados Unidos na ordem mundial. A construção social da realidade é condicionada pelo comportamento e pela ideologia dos atores, conforme a identidade dos grupos são determinantes para condicionar os interesses e ações, e assim como as estruturas, os agentes são mutualmente construídos, já que um influencia o outro (DA VINHA, 2009). Com isso, é possível afirmar que a **Hegemonia Americana** influenciou e foi influenciada pela agenda multilateral que os EUA adotaram, junto com a sua postura ativa nos assuntos internacionais, no pós-Segunda Guerra Mundial. Tanto a estrutura criada, a partir do GATT e até a OMC, quanto a relação europeia a partir do Plano Marshall tiveram a participação decisiva do *hegemon* norteamericano. Por isso, a *Hegemonia Americana* foi essencial para o cenário internacional pós-Segunda Guerra Mundial. Pois, tal agenda internacional foi especificamente seguida pelos EUA de acordo com a sua posição hegemônica e de acordo com os seus interesses da esfera doméstica: pregava uma ideologia liberal e participava ativamente do cenário internacional.

Diante do contexto do Contencioso do Algodão Herbáceo (DS267), foi possível observar o não cumprimento por parte dos EUA sobre medidas e recomendações feitas pelos Painéis e a sua argumentação baseada em princípios multilaterais, ambos contrastando com o seu comportamento anterior, pós-Segunda Guerra Mundial, em que participavam ativamente do cenário internacional e pregavam uma ideologia liberal, fortalecendo a *Hegemonia Americana*. É possível concluir, com o que foi mostrado ao longo deste trabalho, que houve uma controvérsia entre o comportamento estadunidense e a sua justificativa embasada em normas e princípios multilaterais. Assim, o Brasil obteve, através desse contencioso, uma posição de liderança frente aos países em desenvolvimento dentro do G-20, pois foi uma conquista ter vencido um país desenvolvido através da “Cláusula da

Paz”, a qual era base de descrença dos outros países em desenvolvimento, que não viam como processar os desenvolvidos, por causa do Acordo Agrícola (FERRAZ, 2008).

Esse acontecimento permitiu uma análise quanto a como ambos os países utilizaram de princípios multilaterais em suas justificativas, e este trabalho pôde interpretá-las contrastando com a ação de ambos, com ênfase às ações e justificativas estadunidenses. Através dos três momentos de estopim analisados, foi possível dissecar as justificativas utilizando a base conceitual de Forst (2007) como ferramenta para identificar conceitos multilaterais da base teórica de Ruggie (1992). Esses três momentos foram: a abertura do painel e seu veredito, com base na interpretação da Cláusula da Paz; o não cumprimento dos EUA quanto às recomendações e a reabertura do painel, como os EUA se justificaram de acordo com princípios multilaterais para não cumprirem com o que foi decidido; e, por último, durante os Procedimentos Arbitrais que concluíram, diante das solicitações brasileiras, viável o direito de aplicar contramedidas sobre os EUA.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Renata. Retaliação Cruzada na OMC: Efetividade e Reflexões sobre o Contencioso do Algodão. **BMJ**. 2014. Disponível em: <https://bmj.com.br/retaliacao-cruzada-na-omc-efetividade-e-reflexoes-sobre-o-contencioso-do-algodao/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRANCO, Mariana. Decisão no caso do algodão é política e cautelosa, dizem especialistas. **Agência Brasil**, 22 fev. 2014. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-02/decisao-do-brasil-no-caso-do-algodao-epolitica-e-cautelosa-dizem>. Acesso em: 07 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **OMC - Organização Mundial de Comércio**. Governo do Brasil. 18 nov. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/negociacoes-comerciais/omc-organizacao-mundial-do-comercio>. Acessado em: 07 out. 2021.

COELHO, Carlos; WERNECK, Patrycia. O Acordo Agrícola da OMC e a Cláusula da Paz. **Revista de Política Agrícola**, ano 13, n. 1, jan./mar. 2004.

COLSERA, Lino. A Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo Agrícola. **Revista de Política Agrícola**, ano 7, n. 03, jul./set. 1998.

DAMIN, Leonardo. Reflexos do Enfraquecimento da OMC na Economia Brasileira. **Revista Relações Exteriores**, 23 set. 2020. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/reflexos-do-enfraquecimento-da-omc-na-economia-brasileira/>. Acesso em: 07 out. 2021.

FERRAZ, Rafael Chaves. O contencioso Brasil X EUA do Algodão na Organização Mundial do Comércio. Vestígios do Passado. *In*: ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA, 9. Associação Nacional de História da ANPUH-RS, 2008. **Anais...**

FORST, Rainer, and Jeffrey Flynn. **The Right to Justification: Elements of a Constructivist Theory of Justice**. New York: Columbia University Press, 2007. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/10.7312/fors14708>. Acesso em: 07 out. 2021.

GUILLAUME, X. The Right to Justification: Towards a Critical Theory of Justice and Democracy. An Interview with Rainer Forst. *In*: BROWNING, G.; PROKHOVNIK, R.; DIMOVA-COOKSON, M. (ed.). **Dialogues with Contemporary Political Theorists: International Political Theory series**. London: Palgrave Macmillan, 2012. DOI: https://doi.org/10.1057/9781137271297_7.

KRATOCHWIL, F.; RUGGIE, J. G. International Organization: A State of Art on an Art of the State. **International Organization**, v. 40, n. 4, p. 753-775, 1986.

NEIVA, Leonardo; SANTANA, Hadassah; MEIRA, Liziane. As regras do comércio internacional no desfecho do contencioso do algodão (DS267). **Revista de Direito Constitucional e Internacional: RDCI**, v. 99, jan./fev. 2017.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates**. São Paulo: Atlas, 2005.

OLIVEIRA, Ivan. A atuação do Brasil no sistema de solução de controvérsias da OMC: o caso do Contencioso do Algodão contra os EUA. **Boletim de Economia Política Internacional**, n. 2, p. 17-27, abr./jun. 2010.

PIERRE, Andrew J. Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form by John Gerard Ruggie. **Foreign Affairs**, v. 72, n. 4, p. 152-153, 1993. Disponível em: www.jstor.org/stable/20045727. Acesso em: 20 nov. 2020.

RENNI, Yasmin S. De Multilateralismo Efetivo à “Multilateralismo Multilateral”: A Revisão Das Potências Emergentes. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 75-85, 2017.

REQUEST for Consultation by Brazil. **World Trade Organization (WTO)**. United States - Subsidies on Upland Cotton. WT/DS267/1. 3 Oct. 2002. Disponível em: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(%40Symbol%3d+wt%2fds267%2f*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%40Symbol%3d+wt%2fds267%2f*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true). Acesso em: 28 jun. 2021.

RISSE, Thomas. "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics. **International Organization**, v. 54, n. 1, p. 1-39, 2000. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2601316>. Acesso em: 07 out. 2021.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. **International Organization**, v. 46, n. 3, p. 561-98, 1992. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706989>. Acesso em: 21 maio 2021.

SILVA, Marco Antonio de Meneses. Teoria crítica em relações internacionais. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 249-282, dez. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292005000200001>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292005000200001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 07 out. 2021

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. A crise do multilateralismo econômico e o Brasil. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 163-190, dez. 2004. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292004000200006>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 07 out. 2021.

THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Luciana Maria de (org.) **Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994 (GATT 1994)**: Releitura dos Acordos da OMC como interpretados pelo Órgão de Apelação. São Paulo: FGV. Disponível em: [https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/file/2.%20Acordo%20Geral%20sobre%20Tarifas%20e%20Com%C3%A9rcio%201994%20\(GATT%201994\)_0.pdf](https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/file/2.%20Acordo%20Geral%20sobre%20Tarifas%20e%20Com%C3%A9rcio%201994%20(GATT%201994)_0.pdf). Acesso em: 28 de jun de 2021.

VINHA, Luís Miguel da. John Gerard Ruggie e a institucionalização da paz liberal. **Programa de Doutorado Política Internacional e Resolução de Conflitos**, n. 3, p. 2-20, 2009.

WTO. World Trade Organization. **Overview**. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm. Acesso em: 07 out. 2021.

WTO. **WT/DS267/ARB/1**. United States - Subsidies on Upland Cotton. Recourse to Arbitration by the United States under Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM Agreement. Decision by the Arbitrator, 2009. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S001.aspx. Acesso em: 21 maio 2021.

WTO. **WT/DS267/R**. United States - Subsidies on Upland Cotton. Report of the Panel, 2003. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S001.aspx. Acesso em: 21 maio 2021.

WTO. **WT/DS267/RW**. United States - Subsidies on Upland Cotton. Report of the Panel, 2007. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S001.aspx. Acesso em: 21 maio 2021.