



A IMPORTÂNCIA DO CONTENCIOSO DO ALGODÃO BRASIL VERSUS ESTADOS UNIDOS PARA O PROJETO BRASILEIRO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DURANTE O GOVERNO LULA (2003-2010)

THE IMPORTANCE OF THE LITIGATION OF BRAZIL VERSUS UNITED STATES FOR THE BRAZILIAN INTERNATIONAL INSERTION PROJECT DURING LULA GOVERNMENT (2003-2010)

FERNANDA GUIMARÃES¹, MARINA SOUTO DE OLIVEIRA²

Universidade Federal de Minas Gerais
E-mail: ffeguimaraes@gmail.com
marinasoutoro@gmail.com,

Resumo: O presente trabalho é um estudo sobre a importância do contencioso sobre o comércio internacional de algodão entre Brasil e Estados Unidos para o projeto brasileiro de inserção internacional, tendo como referencial a política externa praticada pelo Governo Lula (2003-2010). Mais especificamente, busca compreender como a execução das diretrizes de política externa traçadas no período culminaram no destaque brasileiro no cenário internacional, processo que ficou evidente na sua posição como uma liderança frente à cooperação Sul-Sul, e também os determinantes do sucesso do país em negociar acordos comerciais favoráveis a seus interesses agrícolas na Organização Mundial do Comércio através do ganho de maior poder de barganha em meio às discussões relativas ao contencioso em questão. Dessa forma, o Brasil se pautou como uma importante economia em ascensão e ator de destaque para vocalizar as demandas e agendas do mundo em desenvolvimento no que tange às questões políticas e comerciais no cenário global. A análise pretendida será realizada através de uma metodologia que consiste na revisão bibliográfica de autores tradicionais em meio à literatura de Economia e Relações internacionais no assunto em questão. Assim, é possível realizar uma contextualização sobre a construção de política externa brasileira durante o começo da década de 2000, seguido da apresentação do contencioso do algodão e, por fim, a análise crítica da forma como as negociações do contencioso refletiram em maior projeção internacional para o Brasil.

Palavras-chave: Política Externa, Governo Lula, Política Comercial, Organização Mundial do Comércio, Inserção Internacional.

¹ Graduanda em Relações Econômicas Internacionais pela Universidade Federal de Minas Gerais, bolsista do programa Pronoturno REI de pesquisa, extensão e monitoria. Contato: ffeguimaraes@gmail.com, (31) 987745042. Endereço residencial: Rua Castelo de Abrantes, 100, apt. 201, bairro Castelo, Belo Horizonte - MG.

² Graduanda em Relações Econômicas Internacionais pela Universidade Federal de Minas Gerais. Contato: marinasoutoro@gmail.com, (31) 975938703. Endereço residencial: Rua Flor de Fogo, 65, apt. 301, bloco 4, bairro Liberdade, Belo Horizonte - MG.

Abstract: The present work is a study about the importance of litigation on the international trade of cotton between Brazil and the United States for the Brazilian project of international insertion, having as reference the foreign policy practiced by the Lula Government (2003-2010). More specifically, it seeks to understand how the implementation of the foreign policy guidelines outlined in the period culminated in the Brazilian highlight in the international scenario, a process that was evident in its position as a leader in South-South cooperation, as well as the determinants of Brazil's success in negotiate trade agreements favorable to their agricultural interests in the World Trade Organization by gaining greater bargaining power amid the discussions regarding the litigation in question. In this way, Brazil has been characterized as a major economy in the ascendancy and a prominent actor to vocalize the demands and agendas of the developing world regarding political and commercial issues in the global scenario. The intended analysis will be carried out through a methodology that consists of the analysis the knowledge coming from traditional authors in the literature of Economics and International Relations in the subject in question. Thus, it is possible to perform a contextualization on the construction of Brazilian foreign policy during the beginning of the decade of 2000, followed by the presentation of the litigation of the cotton and, finally, the critical analysis of the way in which the negotiations of the litigation reflected in greater projection to Brazil.

Key-words: Foreign Policy, Lula Government, Trade Policy, World Trade Organization, International Insertion.

INTRODUÇÃO

O Brasil pode ser considerado um país de economia em ascensão desde o começo da década de 2000, a partir da administração de Lula (2003-2011) e em certa medida durante o período de administração de Dilma (2011-2016). Por ser uma potência agrícola com crescente importância nas dinâmicas internacionais de produção e exportação de gêneros primários, o país ocupa uma posição central em diversas organizações econômicas internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) (Lima, 2010). A atuação do Brasil na OMC ao longo do período supracitado foi emblemática para o projeto de inserção internacional do país, pois recebeu destaque no tocante à condução das negociações do contencioso DS267 - conhecido também como contencioso do algodão - que culminaram com a vitória brasileira.

O contencioso DS267 foi a disputa ocorrida no âmbito do Órgão de Soluções de Controvérsias (OSC) da OMC durante o período de 2002 a 2014 entre o Brasil e os Estados Unidos sobre o comércio internacional do algodão. De acordo com alegação brasileira, foram denunciadas as práticas executadas pela nação americana que causaram distorções do preço do algodão no mercado internacional, tais como a concessão de

subsídios e créditos agrícolas, o que representou prejuízos para a produção e exportação brasileira no setor durante o período em questão. Os 12 anos de duração do caso foram emblemáticos para o projeto de inserção internacional brasileira tomando em consideração a atuação política do governo Lula em meio às negociações na OMC, que tinha a atuação “ativa e altiva” como uma das principais diretrizes de política externa, sobretudo por meio da atuação do chanceler Celso Amorim (Almeida, 2004). Dentre as diretrizes dessa prática de política externa, estava o maior engajamento em órgãos multilaterais para a obtenção de ganhos em projeção internacional e desenvolvimento, contexto em que o caso a ser tratado neste artigo teve lugar.

O contencioso do algodão foi selecionado para esta análise por ser indicativo da notável atuação brasileira em suas negociações, dando destaque ao país no cenário internacional ao levar a discussão ao âmbito multilateral. Dessa forma, ao defender seus interesses políticos e econômicos no tocante ao comércio internacional de gêneros agrícolas diante da OMC, o Brasil vocalizou as demandas e interesses das nações em desenvolvimento e grandes produtoras agrícolas, ocupando posição de destaque frente ao G-20³. Assim, o país obteve sucesso em suas aspirações, ao conquistar o ganho da causa no Órgão de Solução de Controvérsias e, como consequente, impulsionar sua inserção internacional como um novo polo emergente de poder.

O artigo almeja demonstrar, portanto, que a atuação brasileira na condução das negociações do contencioso do algodão, objetivando defender os interesses governamentais no que tange à produção e comercialização de gêneros agrícolas, foi um fator fundamental para intensificar e impulsionar o projeto de inserção brasileira no sistema internacional. A escolha deste contencioso em especial, mesmo diante de uma vasta gama de possibilidades de estudos de caso relacionados ao mesmo assunto, é devido ao fato de que esse caso ilustra de maneira mais emblemática o ganho de visibilidade experimentado pelo país durante a década de 2000 ao direcionar sua política externa ao estreitamento de laços e da cooperação entre nações emergentes, a cooperação Sul-Sul. Assim, o país se posicionou como um representante das demais economias em

³ fórum internacional para assuntos de cunho político e econômico formado em 2003 pelas 20 maiores economias emergentes da atualidade no âmbito da OMC.

desenvolvimento nas discussões multilaterais acerca de pautas sensíveis à sua realidade econômica, como foi observado ao longo das etapas referentes ao contencioso em questão.

A parte inicial do artigo explica a condução da política externa brasileira durante a década de 2000, contextualizando como a agenda externa do país “se orientou no sentido de dar densidade política ao relacionamento com polos emergentes de poder mundial” (Lima, 2010: 159). A metodologia adotada consiste em revisão bibliográfica, analisando os conhecimentos provenientes de autores tradicionais em meio à literatura de Economia e Relações internacionais no assunto em questão. As próximas seções se destinam à apresentação do contencioso do algodão, quais procedimentos foram tomados no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias e quais os argumentos das partes. A terceira seção se pauta em explicar porque a atuação brasileira no contencioso do algodão foi um relevante mecanismo para promoção da inserção internacional brasileira. Por fim, as considerações finais, a partir das argumentações e inferências apresentadas, argumentam que a atuação brasileira frente às negociações do Contencioso do Algodão foram fundamentais para o projeto de inserção internacional desenhado pelo país durante a administração de Lula, ao demonstrar o preparo do Itamaraty na condução do caso e reafirmar o papel do Brasil como um protagonista entre os países emergentes.

1. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO LULA E A ATUAÇÃO BRASILEIRA NO G-20

A política externa brasileira apresentou um projeto bastante evidente de inserção internacional orientada pelo ideal desenvolvimentista durante os anos compreendidos pelo governo Lula (2003-2011), e em certa medida também pelo governo Dilma (2011-2016), com a evidente aproximação de polos emergentes de poder como estratégia de construção da diplomacia brasileira durante o período. Neste contexto, houve intensificação da interdependência econômica global, de modo que o Brasil foi capaz de tirar proveito do cenário em questão e aumentar sua participação exportadora, tornando-se um expoente no comércio de produtos agrícolas e minerais, diminuindo sua vulnerabilidade aos acontecimentos e variabilidades externas e acumulando reservas monetárias. Assim, foi observado o crescimento dos investimentos diretos no exterior, tanto por parte do setor público quanto do privado (Lima, 2010). As principais diretrizes da política externa

brasileira podem ser sumarizadas nos seguintes pontos:

(...) (1a) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo;

(2a) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais;

(3a) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural, etc.;

(4a) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento (Vigevani e Cepalunic, 2007: 291).

Assim, desejava-se promover o projeto de desenvolvimento traçado pelo Partido dos Trabalhadores através da independência brasileira perante os países do norte global, especialmente os Estados Unidos, e da projeção brasileira no contexto das relações internacionais a partir da valorização do multilateralismo e da liderança em integração dos países do cone sul. O objetivo, dessa forma, era propiciar um novo equilíbrio de poder no contexto internacional, em que os países em desenvolvimento, unidos, pudessem obter mais poder de barganha em organismos, como as Nações Unidas e a Organização Mundial do Comércio (Vigevani e Cepalunic, 2007; Almeida, 2004). Além disso, preconizava-se um projeto de desenvolvimento econômico calcado na busca pela independência de capital externo (Anderson, 2011) e a busca por uma posição central no contexto regional (Gratius, 2007).

Essa tentativa de aproximação de países emergentes em nome da construção de uma autonomia de ação no que tange a políticas de desenvolvimento e das relações diplomáticas é definida por Vigevani e Cepaluni como ‘autonomia pela diversificação’ (Vigevani e Cepalunic, 2007). Esse princípio foi marcante da execução da política externa durante o período analisado e fundamental para a compreensão da atuação do Brasil perante a OMC e o G-20. Sob tais diretrizes, o Estado brasileiro, durante o período supracitado, apresentou destaque na condução de políticas que impulsionaram o projeto de inserção internacional do país. Ao prover instrumentos econômicos visando a atuação do país orientada para o cenário externo, o Estado possibilitou o seu desempenho como um agente de financiamentos de investimentos brasileiros no cenário global, sobretudo por meio do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e auxiliou a

política externa ao diversificar as exportações para mercados não tradicionais na pauta brasileira até o momento (Lima, 2010).

A política econômica voltada para o plano doméstico também contribuiu bastante para o projeto de internacionalização brasileira ao estabelecer uma relação simbiótica entre a integração econômica global e o aumento do dispêndio público social. Assim, o governo Lula manteve a estabilidade macroeconômica e a aliou à maior abertura comercial, criou uma política industrial em torno de parcerias entre os setores público e o privado, aumentou o gasto social público, e coordenou o financiamento de longo prazo do BNDES. Dessa forma, um aspecto crucial observado em meio ao projeto de inserção internacional brasileira foi a reconfiguração da política externa como um instrumento para alavancar a estratégia de desenvolvimento adotada no período (Lima, 2010).

Além disso, a alta das commodities no mercado internacional durante o período abordado nesta seção impulsionou o crescimento econômico do país. O fortalecimento político e econômico criou as bases necessárias para o país apostar em iniciativas voltadas para a cooperação Sul-Sul, de modo a firmar mais concretamente interações com nações emergentes no cenário global e reformular sua política externa com maior projeção internacional neste sentido (Lessa, 2016).

O governo do presidente Lula priorizou as organizações multilaterais e a ação coletiva entre países similares em termos econômicos e sociais de forma a influenciar os resultados das negociações internacionais de uma forma mais alinhada aos seus interesses. Além disso, foi clara no projeto de inserção internacional brasileira durante este período a busca por maior autonomia em relação às grandes potências, com o intuito de balancear o poder global a partir da formação de polos regionais de poder. Assim, foi possível ao Brasil afirmar no plano internacional os seus interesses nacionais desenvolvimentistas atuando de forma coletiva com os demais países em desenvolvimento (Santos e Cerqueira, 2015).

A política externa brasileira experimentou desafios para levar à frente a cooperação Sul-Sul no que tange à redução de assimetrias de poder no cenário global. Com o propósito de intensificar sua aproximação com as nações em desenvolvimento, o Brasil se esforçou para aguçar o debate e as negociações em temas de fronteira, comércio, saúde, fluxos migratórios, infraestrutura e integração. Dessa maneira, a diplomacia brasileira demonstrou

grande determinação em se consolidar como uma liderança para vocalizar e articular as demandas dos países em desenvolvimento em diversas áreas temáticas, tais como segurança, defesa da democracia e perspectivas de crescimento econômico e melhorias sociais. O fortalecimento das interações comerciais, econômicas, sociais e culturais entre os países em desenvolvimento e o Brasil aconteceu por meio de diversos eixos, podendo notar com destaque a integração regional observada na América do Sul, a formação da coalizão dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul) e, sobretudo o G-20 (Santos e Cerqueira, 2015).

O ativismo altamente engajado em causas desenvolvimentistas da política externa de Lula ficou evidente durante a Reunião Ministerial da OMC realizada em Cancún, em 2003, a qual culminou com a formação do G-20 Comercial. O Grupo dos 20, como foi denominado, constitui uma coalizão monotemática de países emergentes que apresentam grande interesse pelo fim dos subsídios internos e subvenções distorcidas ao equilíbrio do comércio internacional no tocante aos produtos agrícolas, como também defendem maior acesso aos mercados tradicionais e protecionistas por parte dos países em estágio mais avançado de desenvolvimento. Dessa forma, o G-20 surge como um ator de peso em meio às negociações do comércio multilateral, orientado pelo objetivo das nações em desenvolvimento de fazer com que seja mais competitivo e menos discriminatório o ambiente comercial global (Almeida, 2004).

Ao longo das negociações da Rodada Doha, o Brasil se destacou em termos de atuação dentre o G-20 ao defender os interesses das nações componentes do grupo no que se refere à produção e exportação de gêneros primários. A consequente liderança brasileira no G-20 pode ser conferida a uma série de fatores políticos e econômicos domésticos e também pela articulação do país frente ao mundo em desenvolvimento. Essa liderança esta foi ressaltada a partir da vitória brasileira no contencioso do algodão com os Estados Unidos consolidando o país como um ator com poder de barganha e visibilidade em meio ao cenário global.

O Brasil, em momentos anteriores, havia experimentado considerável estabilidade econômica e política por meio da condução de medidas macroeconômicas para o bem estar social desde o começo da administração de Lula. Além disso, a alta das *commodities* no

mercado internacional impulsionou o crescimento econômico do país. Assim, o fortalecimento político e econômico criou as bases necessárias para o país apostar em iniciativas voltadas para a cooperação Sul-Sul, de modo a firmar mais concretamente interações com nações emergentes no cenário global e reformular sua política externa com maior projeção internacional neste sentido (Lessa, 2016).

O G-20, a partir da liderança brasileira frente à coalizão em meio à Rodada Doha, vocalizou de modo mais eficiente as intenções de inserir a agricultura na pauta das negociações internacionais, de forma que as nações em desenvolvimento puderam experimentar maior protagonismo e visibilidade na pauta de discussões, sobretudo face às objeções de países como Austrália e Canadá. A atuação brasileira frente ao G-20 foi possibilitada, outrossim, pelos processos de crescimento econômico e desenvolvimento social desempenhados pelo país ao longo do período em questão (Lessa, 2016).

O Brasil, portanto, constituiu um importante mediador para as negociações concernentes à agricultura na Rodada Doha, de modo a possibilitar o intermédio entre os interesses liberais dos Estados Unidos em contrapartida com o alto nível de protecionismo demonstrado pela União Europeia. Ao mesmo tempo, conseguiu equilibrar as demandas de países cujo agronegócio constitui uma agenda latente, como é o caso da Argentina e do próprio Brasil, em relação aos interesses de países onde a agricultura familiar e de subsistência é mais presente, como a Índia e China (Lessa, 2016).

A Rodada Doha não progrediu em direção a uma conclusão como determinada inicialmente. No entanto, a falta de uma conclusão definitiva não anula os esforços depreendidos pelas nações em desenvolvimento na reivindicação de estruturas de comércio mais justas e inclusivas, sobretudo para gêneros agrícolas. Tampouco a liderança brasileira frente ao G-20 e seu protagonismo em vocalizar e representar a agenda de países emergentes na negociação comercial multilateral são menos providos de destaque.

As seções vindouras irão retratar a condução das negociações referentes ao caso do contencioso do algodão pelo Brasil ao longo da Rodada Doha. O ponto de partida desta análise será uma contextualização da importância do setor produtor de algodão para a economia brasileira, demonstrando como o produto ocupa uma posição de destaque para o fortalecimento do país como um relevante ator para a comercialização de gêneros

primários no cenário internacional, o que justifica o interesse brasileiro em perseguir o caso.

2. O INTERESSE NACIONAL BRASILEIRO NO CASO DS267

A produção de algodão desempenha historicamente um papel de destaque para a economia brasileira, motivo pelo qual o caso DS267 ocupa posição importante, recebendo prioridade em meio à condução da agenda externa durante os anos que o contencioso aconteceu. O algodão é um produto de peso para a economia brasileira desde os primeiros anos de colonização, sendo preponderantemente uma produção proveniente da agricultura familiar. Em muitos momentos ao longo da trajetória comercial brasileira o setor foi um ponto de disputa comercial com os Estados Unidos, sendo característica da produção algodoeira brasileira ter picos de exportação quando havia uma crise na produção estadunidense, durante sua Guerra de Independência, sua Guerra de Secessão e durante as grandes Guerras Mundiais (Kouri, 2006).

A oscilação da cotonicultura brasileira persiste nas décadas seguintes aos eventos supracitados, havendo um ponto de inflexão importante na década de 1980, na qual, no começo do período, a fibra de algodão ocupava um papel protuberante na pauta exportadora brasileira. No entanto, a praga do bicudo destruiu plantações e causou a drástica redução da área de plantio entre as décadas de 1980 e 1990. Outro ponto de virada no setor entre as décadas foi a abertura comercial ocasionada pelo governo Fernando Collor (1990-1992), que expõe tanto a cotonicultura quanto o setor têxtil brasileiros, antes protegido por barreiras tarifárias e subsídios, à competição internacional. Esses fatos ocasionaram uma queda da produção algodoeira de cerca de 970 mil toneladas em 1984 para 420 mil em 1992 e as exportações de 200 mil toneladas em 1982 para mil toneladas em 1993 (Associação Brasileira dos Produtores de Algodão, 2012: 6).

O governo brasileiro lançou em 1997, buscando driblar tais dificuldades, o Programa de Incentivo à Cultura do Algodão (Proalmat), cuja principal iniciativa era a renúncia fiscal de ICMS sobre a comercialização de algodão no estado do Mato Grosso, além de apoiar outras atividades que viriam a impulsionar o setor, tornando o estado responsável por 50% da produção algodoeira no Brasil (Associação Brasileira dos Produtores de Algodão, 2012

apud Companhia Nacional de Abastecimento, 2011). Seguindo o exemplo mato-grossense, diversos outros estados criaram associações de produtores de algodão, com o intuito de profissionalizar o setor⁴. Tais iniciativas levaram a produção algodoeira a ser considerada uma das mais organizadas e modernas do setor de agronegócios do Brasil (Associação Brasileira dos Produtores de Algodão, 2012: 39). Como resultado das melhorias técnicas obtidas, o setor algodoeiro empregava 40.553 pessoas até o Censo Agropecuário publicado em 2006 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012), com mão-de-obra relativamente qualificada devido à complexidade das máquinas utilizadas nas operações de plantio e colheita.

Além disso, o algodão representa também um importante produto para a pauta de exportações brasileira, havendo batido superávits consecutivos desde a safra de 2003/2004, com um saldo médio de US\$ 403,89 milhões. A safra de 2008/2009 foi a que apresentou os melhores resultados, com uma acumulação de US\$ 782,89 milhões, seguida pela safra de 2010/2011, cujo saldo foi de US\$ 745,94 milhões (Associação Brasileira dos Produtores de Algodão, 2012). Segundo a dados publicados em 2011 pelo Comitê Internacional Consultivo do Algodão (Icac), o Brasil está entre os seis principais países exportadores de algodão, porém muito atrás dos Estados Unidos, que estão consistentemente em primeiro lugar, respondendo por em torno de 40% das exportações de algodão (Associação Brasileira dos Produtores de Algodão, 2012 *apud* ICAC, 2011).

Tendo em vista o panorama apresentado do setor algodoeiro no Brasil, fica claro que há diversos motivos pelos quais o país teria interesse em proteger o setor. O primeiro deles, pela trajetória histórica do governo brasileiro em investir no agronegócio no país, o que, no caso da produção algodoeira, resultou em diversas políticas e associações voltadas para a profissionalização do setor e para o avanço técnico do mesmo. O segundo ponto é que o Brasil obteve diversos ganhos de produtividade decorrentes desses programas, que resultaram em sucessivos superávits no setor e na importância de tal setor para a balança comercial brasileira. O terceiro é que o setor apresenta alta empregabilidade e um grande potencial de geração de renda, sendo o setor que melhor paga seus trabalhadores no

⁴ Mato Grosso do Sul (Ampasul), em São Paulo (Appa), em Minas Gerais (Amipa), no Paraná (Acopar), em Goiás (Agopa), na Bahia (Abapa), no Maranhão (Amapa) e no Piauí (Apipa).

agronegócio brasileiro (Kouri, 2006)

O Brasil, contudo, ainda varia de posição nos *rankings* de exportação do algodão e, para obter competitividade e solidificar os ganhos do setor, deve lançar mão de ferramentas contra a distorção do mercado internacional. Dentre elas, a busca pela redução dos subsídios de países desenvolvidos à sua produção agrícola, considerada uma prática nociva à competitividade no mercado internacional, sobretudo para nações emergentes que exportam gêneros agrícolas (ibidem). A consideração desses fatores leva o governo brasileiro a iniciar em 2002 o Contencioso DS267, contra os Estados Unidos, sob a alegação de que o governo americano estaria praticando subsídios excessivos que não estariam de acordo com os princípios defendidos pela OMC visando a criação de condições justas e competitivas no livre comércio multilateral. A explicação do contencioso, as medidas tomadas para a resolução entre as partes e o reflexo deste imbrólio para a política externa brasileira serão expostas nas seções seguintes.

3. O CONTENCIOSO BRASIL *VERSUS* ESTADOS UNIDOS SOBRE ALGODÃO (DS267) NO ÂMBITO DO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC

3.1 O Contencioso do Algodão Brasil *versus* Estados Unidos (DS267)

Um contencioso surge no contexto da OMC quando o governo de um dos Membros acredita que o governo de outro País-Membro está praticando políticas comerciais que contradizem acordos ou compromissos realizados no âmbito do desenho institucional da própria organização. Além disso, um terceiro grupo de países pode declarar seu interesse na disputa, tendo o direito de acompanhá-la (World Trade Organization, s.d.).

O Brasil é um dos membros que mais recorreu aos mecanismos do sistema de solução de controvérsias da OMC, tendo participado de quase 30 casos como demandante, 19 como demandado e 103 como terceira parte em contenciosos de diversas temáticas. Historicamente, o Brasil é o país em desenvolvimento que mais se envolveu como parte demandante de litígios na OMC, sendo passíveis de destaque, para além do caso do algodão retratado neste trabalho, o contencioso da gasolina *versus* os Estados Unidos, o

contencioso do açúcar *versus* as Comunidades Europeias, o contencioso do frango e da carne bovina *versus* Indonésia, e o contencioso entre Embraer e Bombardier. Assim, esta conduta permitiu ao Brasil angariar crescente influência no alcance de vários compromissos assumidos no âmbito da organização e se mostrou um instrumento importante para o incentivo às importações brasileiras e, conseqüentemente, para a estratégia de crescimento e projeção internacional do país (Ministério das Relações Exteriores, 2018).

O contencioso do algodão despertou a atenção da comunidade internacional após a decisão favorável por parte do Órgão de Resolução de Controvérsias às reivindicações brasileiras em 2002. Assim, foi um caso de destaque na OMC em que um país em desenvolvimento enfrentou uma grande potência econômica em assuntos comerciais e obteve êxito, de forma que há indícios para o debate acerca do papel da OMC para amenizar distorções e contrabalancear o comércio internacional. O contencioso, por ter sido longo e dispendioso, colocou à prova as habilidades de negociação de ambos países. Ao longo de toda a controvérsia, tanto os EUA como o Brasil, apesar da assimetria de poder econômico, colocaram constantemente em pauta a questão de retaliar/contra-retaliar e/ou negociar (Mariano, Júnior e Almeida, 2011). Além disso, o caso é marcante para a trajetória diplomática brasileira ao ser indicativo da maior inserção do país em meio ao cenário internacional devido à atuação brasileira ao longo das negociações do litígio (Tollini, 2008).

O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, negociado durante a Rodada Uruguai em 1994, define em seu Artigo 1 a definição de subsídios sobre quatro dimensões: a primeira, a transferência direta de fundos para a produção agrícola, a segunda quando receitas públicas - impostos - são perdoados ou não recolhidos, ou seja, incentivos fiscais, a terceira o fornecimento de bens que não aqueles destinados à infraestrutura⁵, a quarta quando o governo instrui entes privados a realizar as transferências diretas definidas no primeiro item ou que doe bens como definido no terceiro item. Além disso, também é definido como subsídio qualquer outro mecanismo para sustentação dos preços de uma

⁵ Maquinário agrícola, pesticidas, sementes, entre outros.

mercadoria contra as leis de mercado⁶ (World Trade Organization, 1994). Dada essas definições, o Acordo proíbe em seu terceiro artigo a prática das seguintes formas de subsídios:

(a) subsídios vinculados de fato ou de direito ao desempenho exportador, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições, inclusive aqueles indicados a título de exemplo no Anexo I 5;

(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 (World Trade Organization, 1994, p.3).

A disputa teve início a partir do requerimento, por parte do Brasil, de consultas com o governo dos Estados Unidos acerca da legalidade de leis e regulamentações que permitiam o direcionamento de subsídios para sua indústria algodoeira no valor de US\$ 4 bilhões no ano anterior. A atitude brasileira foi motivada pelas perdas em transações comerciais estimadas em US\$600 milhões em 2001, provocadas por distorções no comércio internacional a partir dos subsídios agrícolas americanos que resultaram na queda do preço do algodão no mercado internacional e, portanto, lesaram as exportações brasileiras no setor (Lima, 2006). Além disso, alegava-se também que se não fossem os subsídios norte-americanos no período citado os preços internacionais seriam 12,6% mais altos, as exportações dos EUA seriam 41,2% menores e sua produção teria sido reduzida em 28,7% (Associação Brasileira dos Produtores de Algodão, 2012 *apud* Costa e Bueno, 2004).

A disputa se tornou mais acirrada por o algodão ser uma *commodity* valiosa às duas economias envolvidas: como exposto na seção anterior, o Brasil possui grande interesse em proteger sua produção algodoeira, contudo, os Estados Unidos também possuíam um histórico de cultivo de algodão e da participação do algodão para a produção agropecuária. Devido à Grande Recessão de 1930 e à necessidade de replanejar sua economia, o governo de Franklin Roosevelt (1933-1945), lança em 1933 o *New Deal*, um programa de reestruturação econômica que abarcou todos os setores da economia norte-americana, dentre eles, o agropecuário. A partir desse momento, se iniciam as *farm bills*, emendas constitucionais revisadas a cada cinco anos que tratam das políticas aplicadas aos assuntos econômicos rurais (Cai, 2009: 880).

A *farm bill* de 1996 era relativamente progressista e incorporou elementos liberais

⁶No sentido do Artigo XVI do GATT 1994

negociados na OMC na época. Contudo, a crise asiática em 1997 causou um aumento de pressão por medidas protecionistas e, por isso, *farm bill* de 2002 restituiu o já extinto programa de pagamento direto de subsídios aos produtores agrícolas e instituiu o chamado *Upland Cotton User Marketing Certificate* - um programa que pagava aos consumidores e exportadores algodoeiros nos EUA a diferença entre o preço internacional e o preço doméstico para incentivar a compra de produtos domésticos (Schimanski, 2006). Como exposto anteriormente, essa forma de transferência direta de subsídios e beneficiamento de um produto local em relação aos estrangeiros viola o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, negociado na Rodada Uruguai em 1994.

O caso do contencioso em questão foi um desafio para o Brasil, pois de forma inédita em meio aos acordos da OMC era preciso comprovar não apenas a ilegalidade de subsídios por parte dos Estados Unidos especificamente para a exportação de gêneros agrícolas, mas também a ilegalidade de subsídios agrícolas voltados à produção do setor como um todo e considerados como a causa da diminuição do preço internacional do algodão, trazendo prejuízos graves aos países exportadores de gêneros agrícolas (Andrade, 2013). Se para o governo norte-americano a prática de subsídios era uma forma de proteger sua agricultura das flutuações do mercado internacional e garantir a absorção interna da mesma, para o Brasil essa questão representou uma medida de concorrência desleal e discriminação que viola as normas regentes do funcionamento OMC, bem como os acordos de progressiva redução dos subsídios por países desenvolvidos, como os EUA, negociados na Rodada Doha. Ademais, a revisão necessária para a *farm bill* de 2007 foi usada pelos EUA como justificativa para o atraso no cumprimento das determinações da OMC sobre o assunto, o que alongou o contencioso (Schimanski, 2006).

As consultas referentes ao contencioso ocorreram ao longo do mês de dezembro de 2002 e janeiro de 2003, com participação de Zimbábue, Índia, Canadá e Argentina. Em fevereiro de 2003, o Brasil requisitou a criação de um painel relativo ao litígio contra os Estados Unidos, que contou com diversos países⁷ fazendo uso de sua posição como terceiras-partes e exercendo uma participação ativa ao longo dos procedimentos realizados no âmbito do

⁷Argentina, Austrália, Benin, Canadá, Chade, China, Taipei Chinesa, Índia, Paquistão, Nova Zelândia, Paraguai, Venezuela, Japão, Tailândia e as Comunidades Europeias.

painel. O Órgão de Solução de Controvérsias adotou em março de 2005 os relatórios do painel e, como resultado, recomendou que os Estados Unidos retirassem dentro do prazo de seis meses os subsídios considerados proibidos pelos regulamentos da OMC (World Trade Organization, 2014).

As consultas não obtiveram êxito em resolver as questões, de modo que o painel e o Órgão de Apelação da OMC solicitaram aos Estados Unidos que retirassem as medidas de subsídio à produção do algodão. Os Estados Unidos, no entanto, agiram de maneira inconsistente em relação às suas obrigações dentro dos regulamentos e acordos agrícolas estabelecidos pela OMC no que tange o regimento do comércio no setor em questão. Assim, o país falhou em retirar os subsídios dentro do prazo previamente estabelecido. O governo americano continuou a se engajar em medidas apelativas junto ao órgão competente na OMC até o ano de 2009, no entanto, suas reivindicações não foram bem sucedidas (World Trade Organization, 2014).

Os prazos para a implementação das diretrizes definidas pelo painel foram expirados e ficou claro para o Brasil e para a comunidade internacional que não havia nenhuma medida adicional de cumprimento em consideração pelo governo dos Estados Unidos. Da mesma forma, também ficou evidente a falta de vontade política por parte da nação americana de assegurar o cumprimento das decisões do Órgão de Solução de Controvérsias. No que concerne os subsídios à produção agrícola, a única medida de implantação colocada em prática foi a eliminação de um dos programas que correspondia a apenas 20% do total dos subsídios pagos aos produtores de algodão, a partir de agosto de 2006. Contudo, foram mantidos os mais expressivos programas de apoio interno. Em relação aos programas de garantias de crédito à exportação, a nação americana suspendeu os programas menos relevantes e reajustou de maneira incipiente o mecanismo que correspondia por mais de 90% das garantias de crédito concedidas às exportações de algodão e outros setores agrícolas. Além das garantias de crédito, o governo americano também continuou garantindo as transferências diretas de fundos para subsidiar e incentivar a produção doméstica de algodão (Andrade, 2013).

A falta de compromisso por parte dos Estados Unidos em cumprir com as determinações do Órgão de Solução de Controvérsias ao não abolir completamente os mecanismos pelos

quais causou a distorção do preço internacional do algodão despertou no Brasil uma nova estratégia para suas reivindicações. Após os procedimentos depreendidos para obter os resultados alcançados, o Brasil recorreu aos instrumentos institucionais colocados à disposição pelo Órgão de Solução de Controvérsias para reverter a postura relutante dos Estados Unidos no que concerne ao contencioso, pois a nação americana se pautou na argumentação de que os subsídios eram a única maneira eficiente de proteger sua produção de algodão para continuar sustentando esta prática. Assim, o Brasil precisou postular uma nova condenação das políticas americanas e demonstrar que apesar da eliminação de alguns programas que causaram distorções no comércio internacional de algodão, os subsídios remanescentes continuaram a configurar prejuízos ao Brasil, por meio da contenção significativa do aumento dos preços do algodão no mercado externo. Dessa forma, a maneira pela qual o Brasil decidiu atuar foi através da demonstração de que os Estados Unidos ainda detinham responsabilidade em grande medida pela formação internacional dos preços do algodão, ao corresponderem a 20% da produção do produto e 40% das exportações a nível global, e também por continuarem depreendendo subsídios muito elevados (Andrade, 2013).

O litígio se estendeu até abril de 2010, quando o Brasil notificou Órgão de Solução de Controvérsias que iria impor aos Estados Unidos as obrigações e contramedidas referentes às importações de certos produtos que são comercializados entre as duas nações. A representação brasileira junto à OMC optou por adiar a implantação destas medidas sob a alegação de que as partes em disputa poderiam estabelecer um diálogo produtivo, indicando a possibilidade de futuramente atingir uma solução satisfatória. Assim, em agosto 2010 o Brasil e os Estados Unidos apresentaram ao Órgão de Solução de Controvérsias que foi concluído um Quadro para Solução Mutuamente Acordada para a Disputa do Algodão, o que ainda não constituiu uma solução mutuamente acordada para o caso, contudo, estabeleceu os parâmetros para discussões visando um arranjo que estivesse em coerência com os programas americanos de assistência à produção de algodão, e outros mecanismos de concessão de crédito agrícola para produtores domésticos. Além disso, foi firmado que enquanto o Quadro estivesse em vigor, o Brasil não iria impor aos Estados Unidos as contramedidas autorizadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias e todos os procedimentos relativos à situação seriam previamente discutidos e acordados entre as

partes antes de oficialmente executados ou notificados à OMC (World Trade Organization, 2014).

O contencioso do algodão foi tomado como resolvido em 16 de outubro de 2014 a partir da conclusão do Memorando de Entendimento entre Brasil e Estados Unidos, com a interpretação do Órgão de Solução de Controvérsias sendo favorável às reivindicações brasileiras acerca da distorção do preço internacional do algodão provocadas pelos subsídios americanos. Nos termos do Memorando, os Estados Unidos deveriam realizar ajustes nos programas de concessão de crédito e subsídios agrícolas, sobretudo destinados à produção algodoeira, visando retomar às condições de competitividade no cenário internacional no que tange à comercialização do produto. Houve também o estabelecimento do pagamento de US\$300 milhões por parte da nação americana como contribuição para amenizar os prejuízos brasileiros no setor de algodão (Ministério das Relações Exteriores, 2014).

O comportamento adotado pelo Brasil para lidar com as negociações referentes ao contencioso foi de minimizar os riscos e procurar rebater as argumentações americanas. Em outros contenciosos apresentados pela OMC, nos quais a jurisprudência já estava concretamente assentada, este enfoque poderia ser menos necessário. No entanto, a complexidade do caso e o comportamento americano de se aproveitar de brechas para não implementar por completo as reivindicações do painel desde o começo do caso fizeram com que o contencioso atingisse níveis mais complicados para as partes envolvidas (Andrade, 2013).

A condução das negociações do contencioso por parte da nação brasileira foi notável por permitir a moderação entre os interesses diversos dentre o seu setor privado doméstico voltado à produção agrícola, os quais com frequência apresentam perspectivas conflitantes e contraditórias. Os setores mais competitivos almejam regras efetivas e interpretações estritas das normas de produção e exportação, já outros setores desejam a ocorrência para subsídios, defesa comercial e medidas para conter aumento de custos da produção e amenizar os danos causados pela flutuação cambial. Assim, a política externa brasileira levou em consideração as demandas imediatas destes setores e conciliou interesses diversos no que tange à comercialização agrícola no plano internacional (Mesquita, 2013).

Além disso, o contencioso do algodão foi emblemático ao demonstrar o peso que as questões relacionadas a subsídios agrícolas apresentaram uma maior abordagem e conseqüentemente foram colocadas com mais relevância nas discussões da Rodada Doha em relação às rodadas de negociação anteriores. O Brasil apresentou destaque em ser uma força econômica contrária à prática de subsidiar a produção agrícola realizado por nações desenvolvidas ao longo das negociações referentes ao tópico na OMC, considerando que estas medidas causam desequilíbrios que prejudicam o comércio internacional, sobretudo para economias emergentes e em desenvolvimento. Dessa maneira, a forma através da qual o Brasil atuou no cenário econômico global no que concerne o litígio em questão representou um avanço considerável em alcançar diretrizes mais favoráveis em meio ao comércio global para criação e aplicação de pautas sensíveis aos interesses de países em desenvolvimento, notadamente em matéria de produção e exportação de bens primários (Bruno, Azevedo e Massuquetti, 2014).

O resultado do contencioso do algodão deixa evidente a tendência das decisões demonstradas pela OMC de prosseguir retaliando a prática de subsídios no comércio global, fazendo com que as discussões da Rodada Doha sob o contexto da coibição da aplicação de subsídios agrícolas levem em consideração a importância do estabelecimento de dinâmicas comerciais justas e competitivas com viés estratégico para as nações em desenvolvimento. Nesse caso, o Brasil demonstrou ter capacidade e intenção política para atuar como força econômica contrária às práticas que perturbem a ordem do livre comércio multilateral, sobretudo no tocante aos seus interesses quanto à comercialização de gêneros primários (Bruno, Azevedo e Massuquetti, 2014).

4. A IMPORTÂNCIA DO CONTENCIOSO DO ALGODÃO PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA: O PROJETO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL A PARTIR DO CONTENCIOSO DO ALGODÃO

A atuação brasileira no cenário internacional durante o período de governo Lula, portanto, foi orientada por uma postura proativa em meio aos assuntos mais sensíveis à agenda internacional no que tange às esferas econômica, comercial e de desenvolvimento, de modo que o país buscou “ampliar o poder de controle sobre seu destino, sendo a resolução

de seus problemas melhor viabilizada pela participação ativa na elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial” (Fonseca Jr., 1998: 363). Assim, o Brasil passou a depreender uma participação mais ativa nos organismos multilaterais e na articulação das relações entre países em desenvolvimento em diversas áreas temáticas, por meio da instrumentalização de uma estratégia de inserção internacional mais voltada para a cooperação Sul-Sul.

A política externa brasileira, portanto, priorizou a realização de negociações multilaterais sobre as bilaterais, e também projetou foco sobre as pautas mais adjacentes à sua agenda desenvolvimentista, de acordo com os projetos de condução da economia doméstica. Dessa forma, a OMC se mostrou como um organismo de âmbito multilateral que atendeu às intenções brasileiras neste quesito, devido à forma como permitiu a formulação e regulamentação das regras concernentes à atividade comercial internacional. Portanto, “o uso do multilateralismo ensejado pela OMC por meio da construção de regras de conduta econômica global em consonância com os interesses nacionais se tornou uma das principais opções estratégicas para o Brasil” (Oliveira, 2007: 14).

Os interesses brasileiros no que tange às questões econômicas foram respaldados pela atuação do país na OMC, de modo que seu projeto de inserção internacional tomou proveito da dinâmica e dos mecanismos intrínsecos ao funcionamento da organização, pois esta detinha um arcabouço que “protegeria contra abusos e lhe ofereceria recursos adequados para a resolução razoavelmente justa de conflitos que, de outra forma, seriam resolvidos pela lei do mais forte” (Silva, 2002: 325). O Órgão de Solução de Controvérsias da OMC pode ser considerado, neste sentido, o maior facilitador da estratégia brasileira em utilizar de procedimentos diplomáticos em situações de disputas no âmbito comercial e econômico de maneira favorável à agenda brasileira, sobretudo no que tange à produção e exportação de gêneros agrícolas, em meio ao cenário externo, como ficou evidente com os procedimentos de resolução de litígios concernentes ao contencioso do algodão entre o Brasil e os Estados Unidos (Oliveira, 2007).

O contencioso do algodão, dessa forma, é emblemático de como a atuação brasileira em organismos multilaterais seguiu um projeto visando à promoção de sua inserção internacional ao desempenhar uma posição de destaque e obter maior visibilidade como

um relevante negociador internacional, sendo este um caso de extrema importância para a colocação do Brasil em meio a uma posição central de tomada de decisões no que diz respeito a temas sensíveis ao comércio global.

O ganho de causa na controvérsia relacionada ao algodão demonstrou a força da participação do setor algodoeiro brasileiro em aumentar a capacidade de negociação do país em meio aos mecanismos institucionais existentes no plano internacional a fim de obter recompensas. Essas recompensas podem ser entendidas como o direito de exercer retaliações às partes que descumpram com as retratações estabelecidas e, como consequência, surge um mecanismo passível de intensificar seu poder de barganha. Além disso, a partir dessa situação, houve também o reconhecimento do Brasil, por parte da comunidade internacional, como um eficiente negociador para assuntos sensíveis às pautas comerciais de gêneros agrícolas (Mariano, Junior e Almeida, 2011).

Ao longo do processo do litígio, as duas partes envolvidas, apesar da evidente assimetria de robustez econômica no cenário internacional, constantemente colocaram em pauta os procedimentos relativos às retaliações e negociações, como também os contrários, de contra-retaliar e contra-negociar. No entanto, foi observado que a retaliação *de facto* por iniciativa brasileira não foi necessária, vez que os Estados Unidos abriram espaço para o diálogo. A busca pela solução negociada, portanto, mesmo a partir da concessão do direito de retaliação pelo Sistema de Solução de Controvérsias, intensificou a capacidade de barganha e também de argumentação brasileira, de modo que o respaldo da decisão obtida no organismo reforçou a coerência dos seus argumentos em cobrar dos Estados Unidos o ajustamento de seu comportamento às normas regentes do comércio internacional multilateral, eliminando os subsídios concedidos à produção americana de algodão e, assim, desfazendo a vantagem que este cultivo apresentou em relação ao setor algodoeiro brasileiro no comércio internacional (Mariano, Junior e Almeida, 2011).

Os desdobramentos do resultado firmado a partir da decisão da OMC favorável ao Brasil extrapolam a reivindicação inicialmente restrita à indústria algodoeira de eliminar os prejuízos da exportação de algodão provocados pelos subsídios americanos ao produto. Como resultado, é atingida uma conduta de alcance internacional inédita na agenda externa brasileira, de modo que o contencioso do algodão corresponde a mais do que apenas uma

disputa referente a um produto especificamente subsidiado e passa a ser visto como um questionamento generalizado acerca de políticas públicas agrícolas dos países desenvolvidos que ecoaram no plano global, tornando o Brasil o porta-voz de uma classe - a dos países em desenvolvimento - nestes assuntos concernentes à produção e exportação de produtos primários (Lima, 2008).

Dessa forma, a formação do G-20 permitiu à estratégia brasileira contrastar interesses comerciais de países desenvolvidos com pautas que agradaram as agendas de países em desenvolvimento e, portanto, incentivou o alcance de maior equilíbrio em meio às negociações comerciais multilaterais. A articulação da coalizão e o papel de destaque do país no grupo, portanto, projetaram o Brasil em uma posição de maior visibilidade no cenário internacional no que tange à sua liderança frente a articulação das demandas e interesses dos países em desenvolvimento (Mariano, Júnior e Almeida. 2011: 21). A disputa referente ao contencioso do algodão e a vitória do Brasil em ter suas reivindicações acatadas pela OMC e pelos Estados Unidos, portanto, em muito contribuiu para a inserção do Brasil no cenário global como um importante ator e liderança representativa do mundo em desenvolvimento (Paiva, 2013).

A análise do contencioso do algodão, portanto, é uma análise de um processo vitorioso para o projeto de inserção internacional do Brasil pautado sobre vontade política, engajamento do setor privado, investimentos expressivos e o exercício diplomático alicerçado sobre a cooperação entre nações emergentes. O resultado da disputa auferiu vários benefícios para o Brasil e sua agenda externa no âmbito econômico e comercial. Assim, o desfecho do contencioso abriu oportunidade para o debate no âmbito da OMC acerca dos subsídios em outras situações nas quais eram recorrentes, auxiliou na erradicação da legitimidade de políticas de subsídios por parte de nações desenvolvidas, e ajudou a fortalecer a posição do Brasil como um importante negociador pelos interesses dos países em desenvolvimento nas discussões da Rodada Doha, na qual o G-20 apresentou destaque (Andrade, 2013).

O Brasil, ao longo da Rodada Doha, manteve uma postura ofensiva nas negociações referentes às pautas agrícolas por ser um ator de destaque nas exportações de produtos primários. Neste contexto, a atuação do G-20, liderado pela iniciativa brasileira, vivenciou

resistência por parte dos Estados Unidos e da União Europeia contra a liberalização do setor agrícola, com o objetivo de manter os subsídios à agricultura concedidos por estes países em suas economias domésticas. Assim, o G-20 engajou na tentativa de reduzir a proteção do setor agrícola feita pelos países desenvolvidos, juntamente com a defesa da ideia de que os países em desenvolvimento teriam o direito de proteger este mercado em suas respectivas economias, por questões de segurança e incentivo ao crescimento do setor (Thorstensen et. al., 2012).

A posição brasileira de ser um relevante articulador em meio aos interesses dos países em desenvolvimento no que tange ao comércio internacional foi, mais uma vez, evidenciada a partir da formação do G-20 Comercial, em 2003, sob a coordenação brasileira, juntamente com Índia e China. Desde então, nas negociações subsequentes, o grupo adotou uma posição intermediária entre os países mais conservadores em relação ao setor, principalmente Estados Unidos e União Europeia, em contraste com as aspirações de maiores liberalizações referentes a *commodities*, em especial produtos de origem agrícola, e a permanência de certos níveis de subsídios à agricultura para países em desenvolvimento, honrando o quinto princípio da OMC. A partir da eficiência do G-20, sob liderança brasileira, em trazer a pauta agrícola em consonância com os objetivos dos países emergentes de maneira construtiva para o cenário internacional, o Brasil e a Índia passaram a compor o G4, grupo de países que assumiram papel de destaque nas aspirações de concluir da Rodada Doha em anos subsequentes, até 2008 (Thorstensen et. al., 2012). Assim, mesmo que a Rodada Doha ainda não demonstre prospectos de conclusão no curto prazo devido aos impasses intransponíveis concernentes ao comércio internacional, é evidente que a atuação do Brasil durante o período compreendido pela administração de Lula foi marcada por destaque e liderança nas negociações comerciais sensíveis aos seus interesses de desenvolvimento e projeção internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa brasileira durante a década de 2000 foi orientada pela intenção do governo Lula (2003-2010) de fazer com que o Brasil se aproximasse dos polos emergentes de poder, incentivando a cooperação Sul-Sul. Além disso, neste período foi observável a

confluência de contextos internos e externos favoráveis à intensificação do processo de crescimento econômico do país. Por um lado, houve a alta do preço das *commodities* no mercado internacional, o que conferiu vantagem para a economia brasileira. Por outro, a condução de políticas macroeconômicas no ambiente doméstico aliadas ao maior dispêndio público, visando a criação de um aparato de bem estar social para alavancar o processo de desenvolvimento do país. Dessa forma, o Brasil foi imbuído de um contexto favorável que permitiu maior projeção no cenário externo (Lima, 2010).

A partir da situação mais favorável para que o país se projetasse no ambiente globalizado durante o começo da década de 2000, também ficou claro o interesse do Brasil experimentar maior protagonismo no cenário internacional no tocante à sua participação em organizações e fóruns multilaterais, como ficou evidente no comportamento do país na OMC ao defender tópicos sensíveis à produção e à exportação de gêneros primários no âmbito da Rodada Doha. A intenção de maior visibilidade do Brasil no cenário global como vocalizador dos interesses do mundo em desenvolvimento foi emblemática a partir da sua posição de líder da coalizão formada pelos países em fase de desenvolvimento, o G-20, e representou um grande fator intensificador do projeto de inserção internacional brasileira.

O contencioso do algodão, iniciado em 2002 e concluído em 2014 no âmbito do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, entre Brasil e Estados Unidos, foi emblemático ao ilustrar um caso de grande protagonismo brasileiro no cenário global. A atuação brasileira ao longo das negociações do contencioso foi resultado dos esforços do país em se entremear às dinâmicas do multilateralismo exercendo uma política externa mais voltada para as relações sintetizadas a partir de interações mais próximas entre o Brasil e os demais países em desenvolvimento. O litígio, dessa forma, representou um importante mecanismo para veicular o aumento da inserção internacional brasileira (Mariano, Júnior e Almeida, 2011).

O Brasil foi colocado em evidência em meio às negociações referentes à pauta comercial de gêneros primários em âmbito multilateral ao vocalizar suas insatisfações relativas ao comportamento americano acerca dos subsídios à produção do algodão. O país foi capaz de defender seus interesses no tocante aos subsídios agrícolas praticados pelos Estados

Unidos que criou distorções prejudiciais ao equilíbrio do comércio internacional, sendo o prejuízo especialmente mais nocivo aos países em desenvolvimento. Assim, a maneira como o Brasil se postou ao longo do litígio por meio do diálogo com a nação americana demonstrou que o país apresentou poder de barganha necessário para lidar com as negociações em questão e a política externa brasileira, portanto, utilizou dos instrumentos compatíveis a um bom negociador no plano global.

O ganho de causa na controvérsia com os Estados Unidos, dessa forma, é ilustrativo do aumento do protagonismo brasileiro em discussões multilaterais pertinentes ao comércio internacional. Assim, ficou evidente o poder de barganha em meio ao cenário internacional adquirido pelo país, enquanto um ator que vocalizou os interesses do mundo em desenvolvimento e defendeu suas demandas durante as negociações do contencioso em questão (Paiva, 2013).

O Brasil, ao longo das negociações referentes ao contencioso do algodão, portanto, se firmou no cenário internacional com destaque como uma importante economia emergente representante e defensora dos interesses das demais nações em desenvolvimento em relação à produção de gêneros primários e sua comercialização de forma multilateral. Dessa forma, o projeto de inserção internacional brasileira formulado a partir da agenda externa criada durante o governo Lula contou com grande importância do desempenho do Brasil na condução do contencioso do algodão.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. 2010. *O Bric e a Substituição de Hegemonias: um exercício analítico (perspectiva histórico-diplomática sobre a emergência de um novo cenário global)*. Em: O Brasil e os Demais BRICS Comércio e Política. Comissão Econômica para América Latina e Caribe.

ALMEIDA, P. 2004. “Uma Política Externa Engajada: a Diplomacia do Governo Lula”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 1, Brasília Janeiro/Junho.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE ALGODÃO. Cadeia produtiva do Algodão Brasileiro: Desafios e Estratégias. Biênio 2011/2012. Disponível em: em <http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br/FontesHTML/Algodao/AlgodaoAgriculturaFamiliar_2ed/importancia.html>. Acesso em: 30 de março. 2018.

ANDERSON, P. 2011. “O Brasil de Lula”. Novos estud. - CEBRAP no.91 São Paulo Nov. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000300002#nt>. Acesso em: 13 set. 2018.

ANDRADE, L. M. 2013. *O Contencioso do Algodão: o Desafio da Implementação*. In: O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: Uma perspectiva brasileira. Brasília: FUNAG,.

BARRAL, Welber. 2006. PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). *Comércio Internacional e Desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux,.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2014. Nota 201. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5825-encerramento-do-contencioso-entre-brasil-e-estados-unidos-sobre-o-algodao-na-omc-ds267>> Acesso em: 28 de março. 2018.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2018. O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC.. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15581-o-sistema-de-solucao-de-controversias-da-omc>> Acesso em: 20 de outubro. 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/694-a-rodada-de-doha-da-omc>> Acesso em: 22 de abril. 2018.

BRUNO; AZEVEDO; MASSUQUETTI. 2014. “Os Contenciosos Comerciais e os Principais Casos de Retaliação do Brasil à Prática de Subsídios Agrícolas na Organização Mundial de Comércio”. *Ciência Rural*, v. 44, n. 1, janeiro.

CAI, P. 2009. “Think big and ignore the law: US corn and ethanol subsidies and WTO law”. *Georgetown Journal of International Law*, v. 40, n. 3.

FONSECA JR. G. 1998. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2012. Censo Agropecuário de 2006, Segunda Apuração. Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv61914.pdf>> Acesso em: 10 de junho. 2018.

GRATIUS, S. 2007. *Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?*. In: FRIDE: Fundación para las Relaciones Internacionales y el diálogo exterior. Working paper/Documento de trabajo. Madrid.

KOURI, Jeoffre. 2006. *Cultivo do algodão herbáceo na agricultura Familiar*. setembro.

- LESSA, M. 2016. Governo Lula e Rodada Doha: a Aposta Valeu a Pena? *Revista Neiba: Cadernos Argentina- Brasil, Dossiê: Simpo RI*, v. 5,.
- LIMA, M. R. S. 2010. “Brasil e os pólos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul”. In: BAUMANN, Renato (org.). *O Brasil e os demais BRICS: comércio e política*. Brasília: CEPAL/IPEA, 2010.
- LIMA, T. 2006. “O Contencioso do Algodão: Cenários para Mudança na Política de Subsídios dos EUA”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 49, n. 1 Brasília, Janeiro/Junho.
- LIMA, T. 2008. Desafios internacionais à política agrícola dos Estados Unidos: O contencioso do algodão e o CAFTA-DR. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Unesp, Unicamp, Puc-SP).
- MARIANO, M.; JÚNIOR, H., ALMEIDA, R. 2011. *O Brasil na OMC: as Lições do Contencioso do Algodão e da Participação no G-20*. III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), São Paulo.
- MESQUITA, P.E. 2013. “O Papel Central do Setor Privado na Atuação do Brasil no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC”. In: *O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: Uma perspectiva brasileira*. Brasília: FUNAG.
- OLIVEIRA, M. 2007. “Multilateralismo, Democracia e Política Externa no Brasil: Contenciosos das Patentes e do Algodão na Organização Mundial do Comércio”. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 29 n. 1, pp.7-38.
- PAIVA, A. 2013. *A Contenda Sobre o Algodão Entre o Brasil e os Estados Unidos na Organização Mundial do Comércio: Considerações Acerca de seus Efeitos para a Inserção do Brasil no Mundo*. Universidade Estadual da Paraíba. Programa de Mestrado em Relações Internacionais.
- SANTOS, R. F.; CERQUEIRA, M. R. 2015. “Cooperação Sul-Sul: experiências brasileiras na América do Sul e na África”. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, Janeiro-Março.
- SCHIMANANSKI, S. 2006. *O contencioso sobre os subsídios ao algodão entre Brasil e Estados Unidos na Organização Mundo do Comércio (2002-2005)*. Dissertação de Mestrado. UFRGS, Porto Alegre.
- SILVA, C. 2002. “Política e Comércio Exterior”. In: LAMOUNIER, B., FIGUEIREDO, R. *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura, 2002.
- TEIXEIRA, R. S.; JÚNIOR, C. L. P. 2007. *O Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC*. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

THORSTENSEN, V. et. al. 2012. “Participação dos BICS na Rodada Doha”. In: *Os BRICS na OMC: Políticas Comerciais Comparadas de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul*. THORSTENSEN, V. E OLIVEIRA, I. (orgs). Brasília: IPEA.

TOLLINI, H. 2008. “O Contencioso do Algodão: a experiência pelo olhar do setor”. *PONTES*, v. 4, n. 5,.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. 2007. “Política Externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, Julho-Dezembro, Rio de Janeiro. pp. 273-335.

WORLD TRADE ORGANIZATION, 1994, “Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias”.

WORLD TRADE ORGANIZATION. s.d. *Dispute Settlement*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm> Acesso em: 31 de março. 2018.

WORLD TRADE ORGANIZATION, 2014. “DS267: United States - Subsidies on Upland Cotton”. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm> Acesso em: 28 de março. 2018.