

O Desempenho do Brasil no Mecanismo de Resolução de Disputas da OMC

Diana Seixas Bello Moreira

Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio), Brasil

Emanuel Ornelas

London School of Economics, England

Resumo

A Organização Mundial de Comércio (OMC) monitora o comércio entre 151 países, que são responsáveis por mais de 96% do volume de comércio internacional. Através do seu Mecanismo de Resolução de Disputas, a OMC julga disputas entre seus membros sobre possíveis violações das regras da instituição e de acordos comerciais previamente firmados. O objetivo deste artigo é avaliar o desempenho de tal mecanismo sob a perspectiva do Brasil. O artigo apresenta os aspectos relevantes do funcionamento do Mecanismo de Resolução de Disputas e analisa o desempenho brasileiro nas disputas na OMC desde sua criação, em 1995. Observa-se que o Brasil obteve sucesso na maior parte das disputas em que participou. Esse desempenho sugere que a redução do número de disputas em que o Brasil participou a partir de 2002 pode ter sido causada pela redução do número de violações dos seus parceiros comerciais.

Palavras-chave: OMC, Resolução de Disputas Comerciais

Classificação JEL: F13, F51

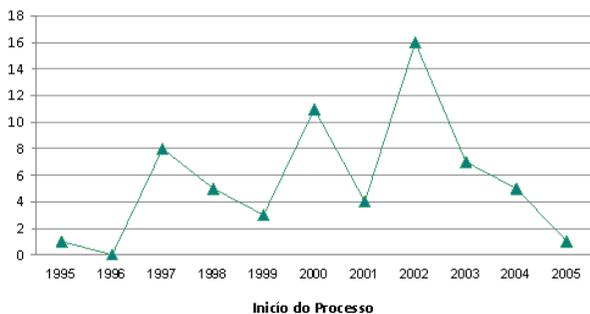
Abstract

The World Trade Organization (WTO) monitors trade among 151 countries, which are responsible for over 96% of the world's aggregate trade flows. Through its Dispute Resolution System, the WTO arbitrates disputes among its members with respect to possible violations of the institutions' rules and of agreements established previously under its auspices. The goal of this paper is to evaluate the performance of this mechanism from Brazil's perspective. The paper discusses the main aspects of the workings of the Dispute Resolution System and analyzes Brazil's performance in WTO disputes since its inception, in 1995. We find that Brazil achieved success in the majority of the disputes in which it participated. This suggests that the reduction in the number of disputes in which the country participated since 2002 may have been caused by a reduction in violations by its trading partners.

1. Introdução

A Organização Mundial de Comércio (OMC) estabelece regras que monitoram o funcionamento do comércio internacional, permitindo a cooperação entre países. Naturalmente, tais regras possuem valor apenas se forem respeitadas pelos países membros da organização. Nesse sentido, criou-se em 1995, juntamente à criação da própria OMC, o Mecanismo de Resolução de Disputa da instituição. O mecanismo segue a legislação definida pelo Dispute Settlement Understanding (DSU) e constitui-se no órgão responsável por julgar as possíveis violações das regras e acordos firmados no âmbito da OMC. A contribuição que o DSU oferece à OMC depende da sua efetividade em evitar que países violem as regras e os acordos negociados sob o âmbito da instituição. De modo geral, pode-se dizer que o mecanismo é eficaz se consegue reduzir de modo significativo o benefício líquido das possíveis violações pelos países membros.

O objetivo deste artigo é avaliar o desempenho do mecanismo de disputas da OMC sob a ótica do Brasil. A análise basear-se-á no desempenho do Brasil nas disputas em que o País se envolveu durante os primeiros onze anos de funcionamento do sistema.



Fonte: Elaboração dos autores baseados em dados da OMC e Reynolds(2006)

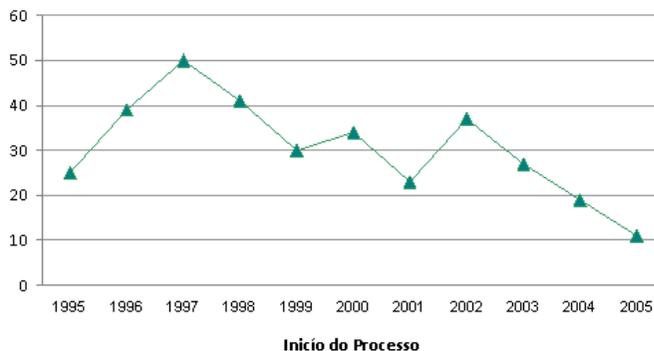
Fig. 1. Evolução do número de disputas em que o Brasil participou na OMC

O Brasil tem participado de disputas na OMC desde sua criação. Essa participação atingiu seu pico em 2002, e desde então tem se reduzido de forma significativa, como mostra a Figura 1. Uma possível explicação para essa redução seria a mudança de postura do governo em relação ao comércio exterior a partir de 2003, ano em que ocorreu mudança no poder executivo federal. Embora uma possível redução no “ativismo” do governo nessa dimensão possa ajudar a explicar a mudança de comportamento a partir de 2003, essa hipótese é enfraquecida quando observamos o quadro geral do funcionamento do DSU. Como a Figura 2 indica, o

* Recebido em fevereiro de 2007, aprovado em julho de 2008. Agradecemos a Kara Reynolds pela generosidade em disponibilizar sua base de dados sobre as disputas em aberto na OMC e a Antonio Fiorêncio por comentários e sugestões.

E-mail addresses: dianasbm@gmail.com e E.A.Ornelas@lse.ac.uk.

número total de disputas iniciadas na OMC também se reduziu no mesmo período, indicando assim uma tendência global.



Fonte: Elaboração dos autores baseados em dados da OMC e Reynolds(2006)

Fig. 2. Evolução do número total de disputas na OMC

A redução do número de disputas iniciadas na OMC desde 2003, incluindo o Brasil ou não, pode ser resultado tanto do sucesso quanto do fracasso do sistema. Caso o mecanismo esteja sendo bem sucedido, no sentido de evitar novas violações, espera-se que ao longo do tempo o número de disputas de fato se reduza, com os países desrespeitando acordos prévios de forma menos freqüente. Alternativamente, os países poderiam passar a formalizar menos disputas no DSU também no caso em que o mecanismo esteja sendo mal sucedido, no sentido de gerar um baixo benefício com a resolução das disputas, em função da descrença em obter um resultado que justifique o custo de formalizar a reclamação. Este artigo analisa, da perspectiva do Brasil, se o sistema tem sido eficaz na resolução de disputas. A resposta a essa questão nos permitirá avaliar se a menor participação do País no processo deve-se a um menor índice de violações de regras e acordos dos países membros da OMC ou a uma descrença no processo de resolução de disputas.

A avaliação do mecanismo de resolução de disputas da OMC é importante por vários motivos. Os 151 membros da OMC são responsáveis por quase 97% do fluxo de comércio internacional. Os objetivos da organização são precisamente os de regulamentar esse comércio e induzir cooperação em políticas comerciais entre seus membros para que os fluxos de comércio sejam mantidos/ampliados. Essa cooperação pode ser atingida apenas se os países membros cumprirem os acordos pré-estabelecidos e seguirem as regras estabelecidas pela instituição. A avaliação do mecanismo permite saber o grau de comprometimento dos países com as regras e acordos. Logo, uma possível constatação de que muitos dos 151 países que compõem a OMC não obedecem aos acordos sugeriria que a organização não estaria conseguindo induzir cooperação, colocando em dúvida o próprio funcionamento da OMC, assim como seu futuro.

Da perspectiva do Brasil, a eficácia da OMC tem se tornado particularmente importante em função da importância crescente das exportações na economia do

País desde o início dos anos 1990. Entre 1990 e 2005, a participação das exportações no PIB brasileiro dobrou, indicando uma inserção muito mais significativa do País no sistema de comércio internacional.¹

A literatura sobre o mecanismo de resolução de disputas da OMC é ainda bastante reduzida, até mesmo porque o sistema é muito recente, com a conclusão das primeiras disputas ocorrendo apenas no final da década de 1990. Além disso, a abordagem do restante da literatura é distinta da adotada neste artigo. Chang (2007) desenvolve uma abordagem teórica tentando explicar variações do número de disputas bloqueadas/apeladas no Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT)/OMC ao longo das décadas. Reynolds (2006) investiga os casos que não obtiveram solução oficial na OMC. Cerca de um terço do total dos casos iniciados estacionaram em uma fase de negociação no DSU por motivos que não foram informados à OMC, não tendo resolução clara. Ela conclui que apenas 25% dos casos em aberto na OMC realmente não foram resolvidos. Outras análises, que desconsideram os casos em aberto, subestimam a capacidade de resolução do DSU.

A avaliação do desempenho do DSU tem sido abordada por duas linhas metodológicas distintas: a perspectiva do sistema como um todo, e a visão de um país. Avaliando o sistema como um todo, Bown (2004) mostra empiricamente que a regra de retaliação, presente no DSU, é eficaz em alterar os incentivos econômicos que os países têm em cumprir os acordos. Alternativamente, a avaliação do sistema pode ser feita pela visão de um país em particular. Bayard e Kimberly (1992) e Kimberly e Richardson (1997) utilizam essa abordagem analisando se as disputas resultaram em abertura ou fechamento de mercado para os Estados Unidos. Eles concluem que as disputas obtêm maior apoio interno quando são direcionadas aos maiores competidores comerciais dos EUA, como Japão, Canadá e União Européia.

Este artigo avalia o mecanismo também do ponto de vista de um país, o Brasil. Em particular, essa é a primeira análise do sistema de resolução de disputas da OMC da perspectiva do Brasil de que temos conhecimento. A análise baseou-se no estudo minucioso de relatórios oficiais da OMC. Além disso, foi complementada pelas informações obtidas por Reynolds (2006), que por vias alternativas classifica as disputas cujos resultados a OMC não define.²

A nossa análise indica que o Brasil obteve um desempenho satisfatório nas disputas passadas, o que tenderia a incentivar o governo a iniciar novas disputas à medida que os demais membros da OMC violem acordos que prejudiquem as exportações brasileiras. Isso sugere que a redução dos pleitos em que o País participa a partir de 2003 deve-se a uma queda do número de violações observadas pelo Brasil. A análise do caso brasileiro reforça, portanto, a hipótese de sucesso do mecanismo de resolução de disputas da OMC. A satisfação do Brasil com o mecanismo foi medida segundo o número de sucessos, o tempo de duração das disputas, e o total de

¹ Segundo dados do IPEADATA, as exportações representavam cerca de 8.2% do PIB em 1990, enquanto em 2005 essa participação foi de 16.8%.

² Reynolds (2006) obteve suas informações através de pesquisa em jornais, revistas periódicas e publicações dos governos, além de telefonemas para autoridades governamentais. Nós agradecemos sua generosidade em permitir nosso acesso à sua base de dados.

artigos e acordos da OMC reclamados que se confirmaram violados pelo julgamento do mecanismo.

O restante do artigo é dividido da seguinte forma. A segunda seção mostra como funciona o Mecanismo de Resolução de Disputas e explicita a evolução que esse sofreu ao longo do tempo. A terceira seção explica a metodologia utilizada para a análise e construção da base de dados. A quarta seção analisa o desempenho do Brasil nas disputas. Concluímos na quinta seção.

2. A OMC e o Mecanismo de Resolução de Disputas

O Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT) foi firmado em 1947 com o objetivo de resgatar os benefícios de um comércio internacional mais livre, em um período em que o mundo apresentava fortes barreiras ao comércio. A evolução do GATT ocorreu por meio de rodadas periódicas de negociação entre seus membros.³

Uma mudança estrutural ocorreu em 1995, quando ao término da Rodada Uruguaí criou-se a Organização Mundial de Comércio. A nova organização apresentava acordos não apenas para o mercado de bens, como o GATT, mas também para o mercado de serviços e para propriedade intelectual – respectivamente, o Acordo de Comércio de Serviços (GATS) e o Acordo de Propriedade Intelectual e Patentes (TRIPS). Esses três principais acordos têm como “órgão regulatório” o Mecanismo de Resolução de Disputas, que segue a legislação definida pelo DSU.⁴

Segundo Hoekman (2002), as regras de operação da organização seguem cinco princípios básicos, que podem ser classificados em três grupos. O primeiro grupo, formado pela não-discriminação e reciprocidade, fornece o pano de fundo para todas as negociações. A regra da nação mais favorecida (MFN) define que a origem do bem em questão não pode ser levada em conta para aplicação da tarifa, ou seja, a tarifa tem de ser vinculada ao produto sem discriminar entre os países exportadores. Em conjunto com essa regra, o princípio do tratamento nacional, que estabelece que qualquer diferenciação entre o produto nacional e o produto importado deve se restringir à tarifa, também estimula a não discriminação entre países.

A reciprocidade pode ser entendida como o ato de se reduzir tarifas de um país como “pagamento” pela redução de tarifa dos demais países. A motivação para tal princípio é criar um grupo de interesse favorável à redução de tarifas domésticas. Exportadores tendem a se interessar em pleitear uma redução da tarifa doméstica caso tenham como contrapartida uma redução da tarifa do país para o qual eles exportam. A reciprocidade não é tão evidente na legislação como a regra de não-discriminação. O principal exemplo de reciprocidade ocorre nas negociações de acordos entre países. Reduções de tarifas são moedas de troca para

³ Para uma discussão da escalada tarifária no período entre-guerras, e para uma perspectiva mais ampla do funcionamento do GATT, ver Bagwell e Staiger (2003, cap. 3).

⁴ Há também acordos que não são assinados por todos os membros. Compõem essa categoria os chamados Acordos Plurilaterais.

obtenção de concessões tarifárias, com um país reduzindo sua tarifa se o outro país oferecer uma redução de tarifa em algum mercado que afete de forma equivalente o volume de exportação do primeiro. Um exemplo de sua utilização no mecanismo de resolução de disputas é a forma como se aplica a retaliação por um país que se sentiu prejudicado. O percentual de aumento da tarifa permitido, e a conseqüente redução das importações, são baseados na redução do volume de exportação que a violação gerou.

O segundo grupo de princípios básicos comporta fundamentos que permitem a confiança dos países no funcionamento do sistema. O compromisso com garantia de que serão obedecidos, incorporado pela tentativa de explicitar a violação através do DSU, é um deles, sendo complementado pela transparência, que é garantida pela obrigação dos países de informar qualquer mudança de política à OMC. Além do DSU, há também o Mecanismo de Revisão de Políticas de Comércio (TRPM), que funciona como um órgão fiscalizador, periodicamente avaliando as medidas comerciais adotadas pelos países membros.

O terceiro grupo refere-se às cláusulas de escape. O objetivo da organização é que mais acordos sejam concluídos. Contudo, a rigidez da legislação, se excessiva, pode fazer com que alguns acordos não sejam firmados. As cláusulas de escape, ao permitirem futuros desvios dos acordos pré-estabelecidos, ainda que sob condições específicas, tendem a facilitar a formação de um número superior de acordos. Logo, a desistência de um acordo não é necessariamente algo prejudicial para o sistema, uma vez que o desenho do sistema estimula a formação de mais acordos mesmo que esses posteriormente sejam abandonados.

Os acordos sob o âmbito da OMC para as três subdivisões de mercados (bens, serviços e propriedade intelectual) têm maiores possibilidades de serem cumpridos com a existência de um órgão que seja capaz de julgar cada violação alegada. Bown (2004) mostrou que pelo menos um dos componentes da legislação do DSU, a retaliação (Artigo 22.6 do DSU), influencia a decisão de um país em cumprir os acordos. A importância do mecanismo de resolução de disputas reside no fato de que o seu julgamento e posteriores atitudes dos países envolvidos nos permite avaliar o sucesso do sistema frente à sua alternativa, que seria a ausência da OMC e do DSU.

Quando um país acredita que outro violou alguma regra, deve seguir certos procedimentos definidos pelo DSU. O procedimento padrão pode ser dividido em algumas etapas, detalhadas abaixo.⁵

1. **Consulta:** País membro, *reclamante*, comunica que acredita que o outro, *respondente*, implementou alguma medida inconsistente com algum dos artigos da OMC ou violou algum acordo previamente estabelecido. Países negociam sem a interferência da OMC. Duração: no máximo 60 dias. Artigo 4.7 do DSU.

⁵ Ver World Trade Organization (2007 a,b) para uma discussão mais detalhada do processo de resolução de disputas.

2. **Painel:** Alguma das partes pede interferência do corpo de resolução de disputas (DSB), que é formado por representantes de todos os países membros, pedindo o estabelecimento de um painel. O DSB permite a escolha de três especialistas, escolhidos pelos países envolvidos, para formar o painel. Um relatório final é produzido com um parecer dos três painelistas quanto às violações alegadas. Durante essa fase outros países podem entrar como *terceiras partes*, ou seja, países que se sentiram prejudicados pelos mesmos motivos do país reclamante podem também se incluir no processo. O DSB acata o resultado do painel, a menos que a unanimidade dos membros da organização decida vetá-lo. Duração: até 11 meses. Artigos 7, 8, 12 e 16 do DSU.
3. **Apelação:** Ambas as partes, reclamante e respondente, podem discordar no sentido da interpretação das leis, pedindo uma revisão por parte do corpo de apelação (AB).⁶ O AB é formado por sete membros eleitos com mandatos de quatro anos. Apenas três dos sete membros participam do julgamento de cada disputa, podendo concordar, reverter ou modificar a decisão do painel. O DSB acata o resultado do corpo de apelação, a menos que a unanimidade dos membros da OMC decida vetá-lo. Duração: 60-90 dias. Artigo 17.5 do DSU.
4. **Implementação:** Tendo sido julgado o caso, o país respondente, caso tenha violado algum tratado, deve modificar suas leis para que as mesmas voltem a ser compatíveis com os acordos. O prazo estipulado é resultado de uma negociação entre as partes ou tem interferência de um árbitro. Duração: 15 meses. Artigo 19.1 do DSU.
5. **Compensação:** No caso em que o país que violou as normas não toma providências suficientes para cumprimento do acordado, os países podem negociar uma compensação. O país respondente da acusação pode oferecer uma redução de tarifas em outro mercado que produza efeito semelhante em magnitude, mas de direção contrária, sobre suas importações do país reclamante. Duração: 20 dias. Artigo 22.2 do DSU.
6. **Retaliação:** O país que se sentir prejudicado pode pedir a suspensão da concessão. O valor de retaliação é sugerido pelo próprio reclamante e posteriormente um árbitro decide o valor a ser aplicado, sem direito a apelação. O DSB acata tal decisão e a permissão para retaliação tem o aval da OMC. Duração: no máximo 10 dias. Artigo 22.6 do DSU.

O mecanismo descrito acima nem sempre foi desenhado dessa forma. No período pré-OMC, requeria-se que todos os países membros do GATT, *inclusive o respondente*, aprovassem a conclusão do painel para que essa fosse aceita pelo DSB. Como na maioria das vezes a decisão do painel era contrária aos interesses de pelo

⁶ Segundo Artigo 17.4 do DSU, as terceiras partes não podem entrar com pedido de apelação.

menos um país, as recomendações do painel algumas vezes foram desconsideradas.⁷ Espera-se, portanto, que o mecanismo tenha se tornado mais eficiente após a reformulação durante a Rodada Uruguai, onde a regra de reprovação no DSB passou a ser a de unanimidade.⁸ Uma segunda modificação importante foi a possibilidade de apelação. Uma vez estabelecida a decisão do painel, no novo sistema tanto o reclamante como o respondente podem questionar o resultado do julgamento.

3. Metodologia e Construção da Base de Dados

Neste artigo avaliamos o mecanismo de resolução de disputas da perspectiva do Brasil. Para tanto, é importante deixar claro o que será interpretado como sucesso e fracasso, especialmente porque não há um consenso na literatura sobre o que deve ser considerado sucesso e fracasso. Para Bown (2004), sucesso ocorre quando o resultado da disputa gera liberalização comercial ou quando o desfecho é efetivo em evitar possíveis violações. Bayard e Kimberly (1992) têm um objetivo parecido com o deste artigo, tentando avaliar o sucesso também na visão de um país (Estados Unidos). Eles identificam sucesso quando o resultado da disputa tem como consequência uma abertura de mercado, ou seja, aumento das exportações dos Estados Unidos. A nossa classificação de sucesso é um pouco diferente.

Definimos *sucesso* para um país reclamante quando o processo resulta em *acordo* ou *implementação*. De forma mais detalhada, *acordo* ocorre quando as partes notificam a OMC de que ocorreu um acordo após o início da consulta. *Implementação* ocorre quando o respondente, após o julgamento do painel, cumpre as recomendações do DSB.

Intuitivamente, a *qualidade do sucesso* depende do tempo em que a violação permanece em vigor e da relação entre a variação do volume de exportação resultante do sucesso e o volume esperado pelo país. Utilizaremos o tempo de duração do início da consulta até o encerramento do processo para definir o período em que a violação permaneceu em vigor. Quanto maior a demora para a resolução de uma disputa, por mais tempo a infração permanece em vigor, e conseqüentemente mais alto é o custo para o país reclamante. Além disso, quanto menos acusações de violações forem aceitas pelo DSB, menos medidas corretivas serão tomadas, o que faz com que o benefício da disputa seja menor que o esperado quando o país entrou com a ação. Esses dois indicadores motivam a avaliação do sucesso de forma mais detalhada, permitindo compreender a satisfação do país com a resolução da disputa de modo mais preciso.

Quando um país inicia uma consulta, apresenta um relatório das violações que acredita que o outro país tenha cometido. As acusações são fundamentadas em artigos do corpo de regras da OMC. O *percentual de violação* é a razão entre o

⁷ Segundo Chang (2007), dez dentre 47 disputas tiveram as considerações do painel bloqueadas na década de 1980.

⁸ A visão de que o sistema melhorou após a criação da OMC é compartilhada por diversos autores, entre eles Bagwell e Staiger (2003) e Delich (2002).

número de artigos que o DSU julgou como sendo violados sobre o número total reclamado pelo país no relatório descrito. Utilizaremos o percentual de violações aceitas pelo mecanismo do total de artigos reclamados em uma mesma disputa como uma *proxy* para o efeito da decisão do DSB sobre as exportações do país reclamante e como uma proporção do efeito esperado por aquele país quando da abertura do processo.⁹ Essa última relação justifica-se porque, quanto maior o número de violações reclamadas, maior tende a ser a expectativa de variação do volume de comércio. Além disso, quanto maior o número de violações aceitas no julgamento do mecanismo, mais concessões tarifárias o país acusado deve fazer, elevando o impacto sobre a variação do volume de exportação para o país reclamante.

Retaliação, que corresponde à autorização para aumentar tarifas alfandegárias como contrapartida à alguma violação comprovada pelo DSB, é classificada como *fracasso*, uma vez que o objetivo do país ao entrar com o recurso não foi alcançado. Como em toda troca, um acordo é firmado apenas quando há benefícios para ambas as partes. Quando ocorre uma violação e posterior retaliação, essa última pode ser entendida como um retrocesso ao estágio anterior ao acordo, constituindo-se portanto em um fracasso para o país reclamante. O outro caso de fracasso ocorre quando o julgamento do painel é contrário à denúncia do país reclamante. Definimos essa última possibilidade como correspondendo a *não violação*.

Além das possibilidades explicitadas acima, há também o caso em que a disputa por algum motivo estacionou no período de consulta, não existindo resolução clara. A forma utilizada para classificar tais disputas em aberto segue a classificação fornecida por Reynolds (2006). Aquelas que resultaram em acordo, mas em que os países não informaram à OMC, são classificadas como *acordo parcial*, e configuram um sucesso. Aquelas disputas que não tiveram resolução conhecida, e portanto não tiveram prosseguimento (possivelmente por falta de recurso), são classificadas como *resolução desconhecida*, e configuram um fracasso.¹⁰ Existem ainda algumas disputas que foram abandonadas devido à inserção do país reclamante em outra disputa com tema semelhante. Esses casos são classificados como *outros casos no DSB*. Para não incorrer em dupla contagem, essas últimas são desconsideradas da análise, uma vez que as violações reclamadas já estão sendo levadas em conta em outra disputa.

Resumidamente, *fracasso* para um país reclamante ocorre quando são observados os seguintes resultados: *retaliação*, *não violação*, ou *resolução desconhecida*. Alternativamente, *sucesso* ocorre quando a disputa resulta em *acordo*, *implementação*, ou *acordo parcial*. O raciocínio é simétrico quando analisamos sucesso e fracasso de um país respondente.

A classificação das disputas em que o Brasil participou nas sete categorias indicadas acima (*retaliação*, *não violação*, *resolução desconhecida*, *acordo*, *implementação*, *acordo parcial*, e *outros casos no DSB*) foi obtida através da análise

⁹ O percentual de violações aqui definido é usado nas Tabelas 2, 4 e 5.

¹⁰ Apenas cinco disputas resultaram em *resolução desconhecida*, logo os resultados são pouco modificados se classificarmos tais disputas como sucesso.

dos documentos oficiais relativos a cada disputa. Para cada uma das 75 disputas em questão, há um resumo e ao menos um relatório oficial arquivado na OMC.

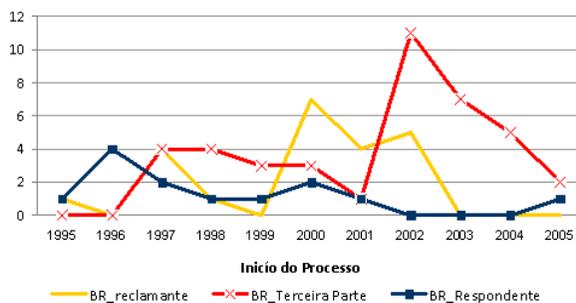
A primeira etapa da classificação consistiu na leitura dos relatórios oficiais e resumos. A partir dessa leitura, classificamos as disputas em *retaliação*, *não violação*, *acordo*, ou *implementação*. Nessa primeira etapa foi possível obter a classificação para cerca de 76% das disputas em que o Brasil participou.

A classificação dos 24% dos casos para os quais os documentos oficiais não são conclusivos requereu a utilização da base de dados construída por Reynolds (2006), cujo objetivo é precisamente a identificação das decisões relativas às disputas oficialmente “em aberto” na OMC. Reynolds utilizou fontes diversas para avaliar esses casos, incluindo jornais, relatórios oficiais dos países e telefonemas para autoridades governamentais. Baseando-se na pesquisa de Reynolds, foi possível classificar os 24% restantes dos casos em três grupos distintos: *acordo parcial*, *outros casos no DSB*, ou *resolução desconhecida*.¹¹ Utilizamos essas sete categorias na análise do desempenho do Brasil.

Naturalmente, todos os resultados do artigo dependem diretamente da classificação das disputas. Portanto, nossas conclusões são evidentemente sensíveis à interpretação dos documentos oficiais e ao procedimento de classificação das disputas.

4. O Caso Brasileiro

Entre as 75 disputas em que o Brasil se envolveu na OMC desde 1995, quando a mesma foi criada, o País participou em 22 como *reclamante*, em 13 como *respondente*, e em 40 como *terceira parte*. A Figura 3 ilustra a evolução da participação do Brasil nas disputas entre 1995 e 2005 em cada uma dessas categorias.



Fonte: Elaboração dos autores baseados em dados da OMC e Reynolds(2006)

Fig. 3. Evolução detalhada das disputas em que o Brasil participou na OMC

¹¹ Reynolds (2006) inclui uma categoria adicional, *resolução por vias alternativas*. Entretanto, nenhuma disputa envolvendo o Brasil é classificada dessa forma.

Na Figura 3, a linha com marcador de cruz representa o número de casos em que o Brasil participou como terceira parte; a linha sem marcador representa o número de casos em que o Brasil foi reclamante; a linha com losangos representa o número de casos em que o Brasil foi acionado como respondente. Percebe-se que a tendência de queda verificada para o total de casos em que o País participou e para a OMC como um todo, de redução a partir de 2002 (Figura 2), aplica-se de modo geral também à trajetória da participação do Brasil em cada uma das três categorias acima indicadas. Para avaliar o desempenho do Brasil, abordaremos isoladamente a participação do País em cada uma das três formas em que ele se fez presente nas disputas, *reclamante, respondente e terceira parte*.

4.1. O Brasil como Reclamante

O Brasil iniciou ao menos uma disputa contra sete países distintos: Argentina, Canadá, Estados Unidos, México, Peru, Turquia e União Européia.¹² Algumas observações podem ser feitas baseadas na Tabela 1. A segunda coluna mostra o número de casos em que o Brasil entrou reclamando, a terceira coluna mostra a participação percentual de cada país respondente, e a quarta mostra a participação do país respondente no fluxo de exportações brasileiras. De modo geral, quanto maior o volume de exportação para um país, maior tende a ser a perda, para o Brasil, com a violação de um acordo por aquele país. Logo, é razoável esperar que a participação do país no total de reclamações provenientes do Brasil seja positivamente correlacionada à participação do mesmo no fluxo de exportações. De fato, o índice de correlação entre essas duas séries é de 0.87.¹³

Na Tabela 1, observa-se que o percentual de reclamações contra a Argentina, União Européia e México é muito próximo à participação do fluxo de exportações para esses países. Por outro lado, tanto os Estados Unidos quanto o Canadá responderam a reclamações em um percentual bem mais elevado que os fluxos de exportações do Brasil para aqueles países. Intuitivamente, a justificativa para que o Canadá apresente essa proporção relativamente superior de reclamações decorre da concorrência entre Brasil e o Canadá no mercado internacional de aviões de médio e pequeno porte, respectivamente com as companhias Embraer e Bombardier. Portanto, as violações relativas a esse mercado não afetam as exportações para o Canadá diretamente, mas atingem os países importadores de aviões. De fato, em

¹² A União Européia foi considerada como um país. Para esse efeito, os países considerados integrantes da União Européia são Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido, como estabelecido pela OMC (www.wto.org).

¹³ Os países considerados representam 68.3% das exportações brasileiras. Se incorporássemos na Tabela 1 outros países para os quais o Brasil também exporta, o índice de correlação tornar-se-ia, invariavelmente, mais forte, fortalecendo a hipótese de relação entre disputas e exportações. Por exemplo, se incluíssemos países, por ordem de importância nas exportações brasileiras, até totalizarmos 80% das exportações nacionais, a correlação entre número de reclamações na OMC e volume de exportações aumentaria para 0.9. O motivo é que o Brasil exporta relativamente pouco para os países não incluídos na Tabela 1, que não participam contrariamente ao Brasil em nenhuma disputa na OMC – a única exceção sendo a China, cuja participação nas exportações brasileiras é de 3.5%.

todos os três casos em que o Brasil entrou com uma reclamação contra o Canadá, o produto em questão era aviões. No caso dos Estados Unidos, é possível que o país apresente uma proporção maior das reclamações relativamente às exportações porque os EUA violam acordos de modo mais freqüente que os demais parceiros comerciais do Brasil, mesmo controlando pelo fluxo de comércio.

Alguns autores sugerem que existe um custo de capital humano e financeiro para formalizar uma reclamação. Delich (2002) ressalta inclusive que países africanos nunca formalizaram reclamações na OMC, o que pode refletir uma carência de recursos daqueles países. Supondo-se que exista de fato um custo não negligível para se formalizar uma reclamação, espera-se que o Brasil formalize reclamações apenas contra países que possuam um peso grande o suficiente para justificar o custo incorrido na formalização, uma vez que, quando uma violação é cometida por um país para o qual as vendas brasileiras são significativas, a possibilidade de perda para os produtores domésticos também tende a ser significativa. Essa é de fato a tendência que se nota na Tabela 1, com as exceções sendo Peru e Turquia, que representam um percentual muito baixo do fluxo de exportações brasileiras mas ainda assim foram, uma vez cada, acionados como respondentes.

Tabela 1
Número de processos e fluxos de exportação

Respondente	DSU		Fluxo de exportação
	No. de casos	%	
Argentina	2	9,09	9,30
Canadá	3	13,64	1,19
Estados Unidos	8	36,36	21,39
México	1	4,55	2,74
Peru	1	4,55	0,70
Turquia	1	4,55	0,45
União Européia	6	27,27	25,83
Total	22	100,00	61,60

Fonte: Elaboração dos autores baseada em dados da OMC e do Banco Central do Brasil.

A Tabela 2 resume o desempenho relativo do Brasil nos processos em que entrou como reclamante. A primeira coluna mostra o código de cada disputa na OMC. A segunda mostra o resultado final de cada disputa. A terceira coluna classifica tais resultados em sucesso (1), fracasso (0) ou “n/a”, que se aplica quando a disputa é desconsiderada da análise por ter sido incorporada em outra disputa. Na quarta e quinta coluna medimos o grau desse sucesso. Nesse caso, quanto maior o percentual das violações confirmadas pelo DSB, e quanto menor o tempo até atingir o sucesso na resolução da disputa, melhor. Na sexta e sétima colunas fazemos o equivalente para o fracasso.

Tabela 2
Desempenho do Brasil como Reclamante

No.da disputa	Resultado	No.de sucessos	Grau do Sucesso		Grau do Fracasso	
			%violado	Tempo de duração	%violado	Tempo de duração
DS004	Implementação	1	0,33	2,36	-	-
DS112	Acordo parcial	1	-	-	-	-
DS070	Implementação	1	1,00	3,41	-	-
DS071	Out.casos no DSB	n/a	-	-	-	-
DS069	Implementação	1	0,25	2,10	-	-
DS154	Out.casos no DSB	n/a	-	-	-	-
DS219	Implementação	1	0,15	3,24	-	-
DS218	Res.desconhecida	0	-	-	-	-
DS217	Retaliação	0	-	-	0,41	3,93
DS216	Acordo parcial	1	-	-	-	-
DS209	Acordo parcial	1	-	-	-	-
DS208	Res.desconhecida	0	-	-	-	-
DS190	Acordo	1	-	-	-	-
DS241	Implementação	1	0,67	0,38	-	-
DS239	Out.casos no DSB	n/a	-	-	-	-
DS224	Res.desconhecida	0	-	-	-	-
DS222	Retaliação	0	-	-	0,50	2,15
DS269	Implementação	1	0,67	3,79	-	-
DS267	Retaliação	0	-	3,70	0,63	3,15
DS266	Implementação	1	0,44	1,56	-	-
DS259	Implementação	1	0,36	2,19	-	-
DS250	Acordo	1	-	-	-	-
Total/média		13	0,48	2,53	0,51	3,08
Mediana			0,40	2,36	0,50	3,15

Fonte: Elaboração dos autores baseados em dados da OMC e Reynolds (2006).

Entre as 22 disputas em que o Brasil foi reclamante, treze terminaram com sucesso, o que corresponde a 59% dos pleitos. Se desconsiderarmos as disputas que tiveram como resultado “Outros casos no DSB”, a taxa de sucesso nas reclamações passa a 69%.

O tempo indicado para a obtenção de sucesso, segundo as normas do DSU, varia de 30 a 31 meses, ou 2.50 a 2.58 anos. No caso brasileiro, a maior parte das disputas atingiu o limite superior estabelecido pela OMC, o que sugere ser razoável supor que a expectativa de tempo de duração que um país tem ao iniciar uma disputa é próxima ao limite superior definido pela legislação. A média de tempo de duração dos processos que tiveram sucesso foi 2.43 anos, o que é pouco menos que a expectativa dos países, baseada no cronograma do DSU. Além disso, 48% das violações levantadas pelo Brasil foram aceitas pelo mecanismo. Usando esses dois critérios, pode-se dizer que a “qualidade” do sucesso do Brasil nas disputas em que participou como reclamante foi satisfatória.

O grau do fracasso também é importante para avaliarmos se a derrota implicou

um custo alto ou baixo para o país. O tempo de duração esperado para um processo que termina em fracasso é 2.7 anos. Em média, os processos em que o Brasil fracassou duraram em média 3.08 anos, sendo portanto mais custosos do que seria esperado quando se iniciou a disputa. Dentre as violações alegadas, 51% foram consideradas realmente ilícitas, ou seja, cerca da metade dos pleitos do Brasil tinha fundamento segundo o julgamento do DSB.

O quadro positivo apresentado pelos sucessos obtidos não se repete nos fracassos, que em geral foram mais custosos que o esperado. Entretanto, o número significativamente superior de sucessos em relação ao número de fracassos nos permite classificar a participação do Brasil como reclamante como relativamente bem sucedida.

4.2. *O Brasil como Terceira Parte*

O Brasil foi muito atuante como terceira parte, tendo participado dessa forma em quarenta casos, dentre os quais doze ainda estão em andamento e não têm resultado definido. Assim como nos casos em que o País participou exclusivamente como reclamante, o fluxo de comércio é fortemente correlacionado com o número de processos em que o Brasil participou como terceira parte, apresentando uma correlação de 0.9. A Tabela 3, similar à Tabela 1, acrescenta a participação de cada país respondente no total de reclamações do Brasil como reclamante e terceira parte.

As participações da Argentina e União Européia se afastam do percentual relativo ao fluxo de exportações, se comparadas ao caso excluindo atuações como terceira parte, enquanto a participação do Canadá aproxima-se de sua participação no comércio. A participação dos demais países, com exceção dos EUA, é próxima ao percentual dos países no fluxo de comércio com o Brasil. A principal mudança deve-se aos Estados Unidos, com sua participação no total de reclamações aumentando de forma significativa. Naturalmente, isso não necessariamente reforça a hipótese de que os Estados Unidos desrespeitam seus acordos na OMC com mais frequência. É possível, por exemplo, que o Brasil desejasse entrar mais vezes como terceira parte em processos contra a União Européia, mas que não tenha essa oportunidade porque os demais países formalizam um maior número de reclamações contra os Estados Unidos, em função da posição hegemônica dos EUA enquanto importadores.¹⁴

A Tabela 4, análoga à Tabela 2, resume o desempenho do Brasil como terceira parte. A única diferença no corpo da Tabela 4 em relação ao corpo da Tabela 2 é que existem disputas que ainda estão em andamento e que, dependendo da fase em que se encontrem, entram ou não para o cálculo do grau de sucesso/fracasso. Quando a disputa se encontra, ou já tenha passado, pelo período em que o painel divulgou o seu parecer, ela é levada em consideração no cálculo do grau de sucesso/fracasso.

¹⁴ Agradecemos a um parecerista anônimo por sugerir esse ponto de vista.

Tabela 3
Participação no total das reclamações e nos fluxos de exportação do Brasil

Respondente	DSU		
	Reclamante Recl.+Terc.parte		Fluxo de exportação
	%	%	%
Argentina	9,09	4,84	9,30
Canadá	13,64	8,06	1,19
Chile	0,00	1,61	2,43
Estados Unidos	36,36	45,16	21,39
Japão	0,00	3,23	4,28
México	4,55	3,23	2,74
Peru	4,55	1,61	0,70
Turquia	4,55	1,61	0,45
União Européia	27,27	30,65	25,83

Fonte: Elaboração dos autores baseada em dados da OMC e do Banco Central do Brasil.

Em função disso, o tempo médio observado na quinta e sétima colunas corresponde na realidade ao tempo de duração mínimo das disputas.

Os dois indicadores do grau de sucesso não apontam um quadro positivo. Apenas 37% das violações reclamadas foram aceitas pelo DSB. Além disso, o tempo médio de duração de uma disputa que resultou em sucesso foi de três anos, mais elevada que a expectativa do País considerando o cronograma do DSU (2.7 anos). Esse detalhamento das vitórias mostra um sucesso mediano e de baixa qualidade.

A análise do fracasso mostra um quadro ainda mais desfavorável que o sucesso, uma vez que o percentual de violações aceitas pelo painel foi de 27% das reclamações em que o Brasil entrou como terceira parte. Além disso, a duração média das disputas foi de 3.74 anos, bem acima do que a regulamentação do DSU indica.

As análises de sucesso e fracasso indicam que o desempenho do Brasil atuando como terceira parte foi significativamente inferior que como reclamante. Intuitivamente, o benefício da atuação como terceira parte tende a ser menor porque as violações enfatizadas pelos reclamantes podem não ser exatamente aquelas de maior interesse para o Brasil. Entretanto, o custo associado à atuação como terceira parte também tende a ser inferior ao custo quando se entra como reclamante. Logo, tendo em vista que o percentual de sucessos foi cerca de 75% do total de disputas já concluídas em que o Brasil participou como terceira parte, uma ponderação entre custos e benefícios sugere um desempenho relativamente satisfatório para o País.

Tabela 4
Desempenho do Brasil como Terceira Parte

No.da disputa	Resultado	No.de sucessos	Grau do Sucesso		Grau do Fracasso	
			%violado	Tempo de duração	%violado	Tempo de duração
DS076	Acordo	1	0,50	4,38	-	-
DS089	Acordo	1	-	1,20	-	-
DS108	Retaliação	0	-	-	0,50	8,32
DS114	Implementação	1	0,33	2,80	-	-
DS121	Implementação	1	0,33	1,89	-	-
DS135	Não violação	0	-	-	0,00	2,79
DS138	Implementação	1	0,25	2,07	-	-
DS152	Não violação	0	-	-	0,00	1,07
DS160	Acordo	1	1,00	4,41	-	-
DS174	Implementação	1	0,44	6,84	-	-
DS184	Retaliação	0	-	-	0,29	5,64
DS204	Implementação	1	0,30	4,99	-	-
DS207	Retaliação	0	0	-	0,44	6,08
DS212	Implementação	1	0,80	5,02	-	-
DS234	Retaliação	0	0,53	- 0,	53	3,89
DS244	Não violação	0	-	-	0,00	1,94
DS245	Acordo	1	0,17	3,50	-	-
DS246	Implementação	1	0,25	3,38	-	-
DS248	Implementação	1	0,43	1,76	-	-
DS249	Implementação	1	0,17	1,71	-	-
DS251	Implementação	1	0,23	1,71	-	-
DS252	Implementação	1	0,18	1,69	-	-
DS253	Implementação	1	0,27	1,67	-	-
DS254	Implementação	1	0,25	0,67	-	-
DS258	Implementação	1	0,23	1,59	-	-
DS265	Implementação	1	0,33	3,70	-	-
DS283	Implementação	1	0,38	3,24	-	-
DS286	Implementação	1	1,00	3,31	-	-
DS290	em andamento	...	0,38	2,96	0,38	2,96
DS291	em andamento	...	0,31	3,38	0,31	3,38
DS292	em andamento	...	0,21	3,38	0,21	3,38
DS293	em andamento	...	0,27	3,38	0,27	3,38
DS294	em andamento	...	0,25	3,83	0,25	3,83
DS315	em andamento	...	0,33	1,90	0,33	1,90
DS316	em andamento	...	...	...	...	...
DS317	em andamento	...	...	...	...	...
DS320	em andamento	...	...	...	...	...
DS321	em andamento	...	...	...	...	...
DS335	em andamento	...	...	...	...	...
DS347	em andamento	...	...	...	...	...
Total/Média		21	0,40	2,93	0,25	4,25
Mediana			0,33	2,80	0,29	3,89

Fonte: Elaboração dos autores baseados em dados da OMC e Reynolds (2006).

4.3. *O Brasil como Respondente*

O Brasil foi acionado como respondente em treze casos. Apenas um desses resultou em fracasso. Em seis casos os países entraram em acordo mas não informaram a OMC, o que configura sucesso para ambas as partes. O percentual de sucesso foi de 91% dos pleitos respondidos. Nos casos em que o painel forneceu seu julgamento, em apenas um o Brasil foi considerado culpado. A Tabela 5, análoga à Tabela 2, resume o desempenho do país.

Tabela 5
Desempenho do Brasil como Respondente

No.da disputa	Resultado	No.de sucessos	Grau do Sucesso		Grau do Fracasso	
			%violado	Tempo de duração	%violado	Tempo de duração
DS022	Não violação	1	0	1,3	-	-
DS052	Acordo parcial	1	-	-	-	-
DS051	Acordo parcial	1	-	-	-	-
DS046	Implementação	0	-	-	0,67	5,1
DS030	Out.Casos no DSB	n/a	-	-	-	-
DS081	Acordo parcial	1	-	-	-	-
DS065	Acordo parcial	1	-	-	-	-
DS116	Acordo parcial	1	-	-	-	-
DS183	Res.desconhecida	1	-	-	-	-
DS199	Acordo	1	-	1,14	-	-
DS197	Res.desconhecida	1	-	-	-	-
DS229	Acordo parcial	1	-	-	-	-
DS332	em andamento	...	...	...	...	...
Total/média		10	0,00	1,22	0,67	5,10
Mediana			0,00	1,22	0,67	5,10

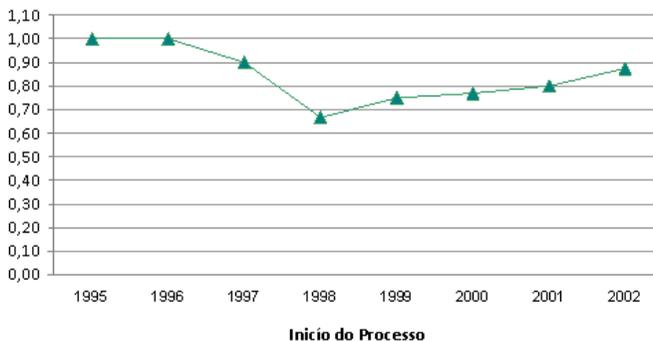
Fonte: Elaboração dos autores baseados em dados da OMC e Reynolds (2006).

A atuação do Brasil pode ser considerada bem sucedida mesmo se olharmos detalhadamente cada sucesso. Nos casos em que obteve sucesso, o tempo médio para esse ocorrer foi de 1.22 ano, muito inferior ao prazo estabelecido pelo DSU. Além disso, no único caso em que a resolução resultou em fracasso, apesar do percentual de violações aceitas ser relativamente alto, o tempo de duração do processo foi 5.1 anos, muito superior às expectativas dos países envolvidos. Portanto, os sucessos se resolveram rapidamente, enquanto que o único caso de fracasso prolongou-se por mais de cinco anos, certamente beneficiando o governo brasileiro. Logo, a participação do Brasil como respondente pode ser considerada como muito bem sucedida.

5. Conclusão

O objetivo deste artigo é analisar o desempenho do Brasil no Mecanismo de Resolução de Disputas da OMC. A análise nas três possíveis esferas de atuação mostra um panorama positivo. Como reclamante e respondente, a obtenção de sucesso foi mais evidente, enquanto a análise como terceira parte foi menos conclusiva.

A questão inicial levantada na Introdução deste artigo refere-se à redução do número de disputas na OMC, tanto da parte do Brasil quanto em termos agregados. A análise do processo de resolução de disputas na OMC da perspectiva do Brasil fornece elementos para uma possível avaliação dessa tendência. Uma possível causa da redução do número de pleitos seria o aprendizado do governo brasileiro quanto às suas reais chances de sucesso, fazendo com que ele se tornasse mais seletivo ao iniciar disputas. Essa hipótese seria corroborada caso fosse observado um aumento relativo dos sucessos. A Figura 4 mostra que essa tendência não é clara para o caso brasileiro, e portanto não parece determinante para o comportamento observado.¹⁵ A análise dos incentivos enfrentados pelo Brasil indica que uma possível causa para a redução no número de disputas em que o País participou tenha sido a diminuição do número de violações cometidas por seus parceiros comerciais, e não uma descrença do País em relação ao mecanismo.



Fonte: Elaboração dos autores baseados em dados da OMC e Reynolds(2006)

Fig. 4. Taxa de sucesso do Brasil na OMC – Número de disputas ganhas/total de disputas em que o Brasil participou

Se assumirmos a hipótese (forte) de que o comportamento semelhante observado nos outros países em relação ao número de disputas na OMC teve a mesma motivação do Brasil, a nossa análise sugere que o mecanismo de resolução de disputas da instituição tem sido bem sucedido em combater as violações. Essa avaliação positiva do mecanismo indica que os países possam estar cumprindo os acordos estabelecidos na OMC de modo mais estrito. Caso as regras e acordos da

¹⁵ Agradecemos a um parecerista anônimo por levantar essa possibilidade.

organização sejam definidos de forma compatível com os objetivos para a qual ela foi criada, o bom funcionamento do mecanismo implica que os 151 países membros, que são responsáveis por mais de 96% do comércio mundial, têm propiciado um ambiente propício à cooperação comercial.

Naturalmente, é possível que a redução do número de disputas levadas à OMC seja resultado de outras mudanças no sistema de comércio mundial, como por exemplo o aumento da importância relativa de acordos bilaterais *vis-à-vis* acordos multilaterais no âmbito da OMC.¹⁶ Além disso, os países membros da OMC são distintos entre si, e por isso podem ter avaliações distintas do mecanismo. No futuro, seria interessante analisar de forma sistemática as causas por trás das variações globais no número de processos levados à OMC, assim como o desempenho de países com características diferentes do Brasil. A análise da frequência de participação desses países, e de seus desempenhos nas disputas em que participaram, propiciar-nos-ia uma avaliação mais precisa da generalidade da avaliação do caso brasileiro.

Definimos o desempenho do Brasil em suas disputas na OMC através de um sistema de classificação entre sucessos e fracassos a partir de uma leitura minuciosa dos documentos originais relativos a cada disputa em que o País participou. Essa metodologia possui um grau de arbitrariedade inerente, o que sugere a necessidade de pesquisas adicionais que corroborem (ou não) os nosso resultados. O objetivo central deste artigo é iniciar essa análise, até o momento inexistente para o Brasil mas de grande importância para um melhor entendimento da inserção brasileira no sistema de comércio internacional.

Referências bibliográficas

- Bagwell, K. & Staiger, R. (2003). *The Economics of the World Trading System*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Bayard, T. & Kimberly, E. (1992). 'Aggressive Unilateralism' and Section 301: Market opening of market closing? *The World Economy*, 15:685-706.
- Bown, C. P. (2004). On the economic success of GATT/WTO dispute settlement. *The Review of Economics and Statistics*, 86(3):811-823.
- Chang, P.-L. (2007). The evolution and utilization of the GATT/WTO dispute settlement mechanism. Mimeo, Singapore Management University.
- Delich, V. (2002). Developing countries and the WTO dispute settlement system. In Hoekman, B., Mattoo, A., & English, P., editors, *Development, Trade and the WTO*. The World Bank, Washington, DC.
- Hoekman, B. (2002). The WTO: Functions and basic principle. In Hoekman, B., Mattoo, A., & English, P., editors, *Development, Trade and the WTO*. The World Bank, Washington, DC.
- Kimberly, E. & Richardson, J. D. (1997). Determinants and effectiveness of 'Aggressively Unilateral' U.S. trade actions. In Feenstra, R., editor, *The Effects of U.S. Trade Protection and Promotion Policies*. University of Chicago Press, Chicago.

¹⁶ Agradecemos a um parecerista anônimo por sugerir essa possibilidade.

Reynolds, K. M. (2006). Why are so many WTO disputes abandoned? Mimeo, American University.

World Trade Organization (2007a). Understanding the WTO. Disponível em: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf.

World Trade Organization (2007b). Understanding the WTO. Disponível em: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/analytic_index_e.htm.