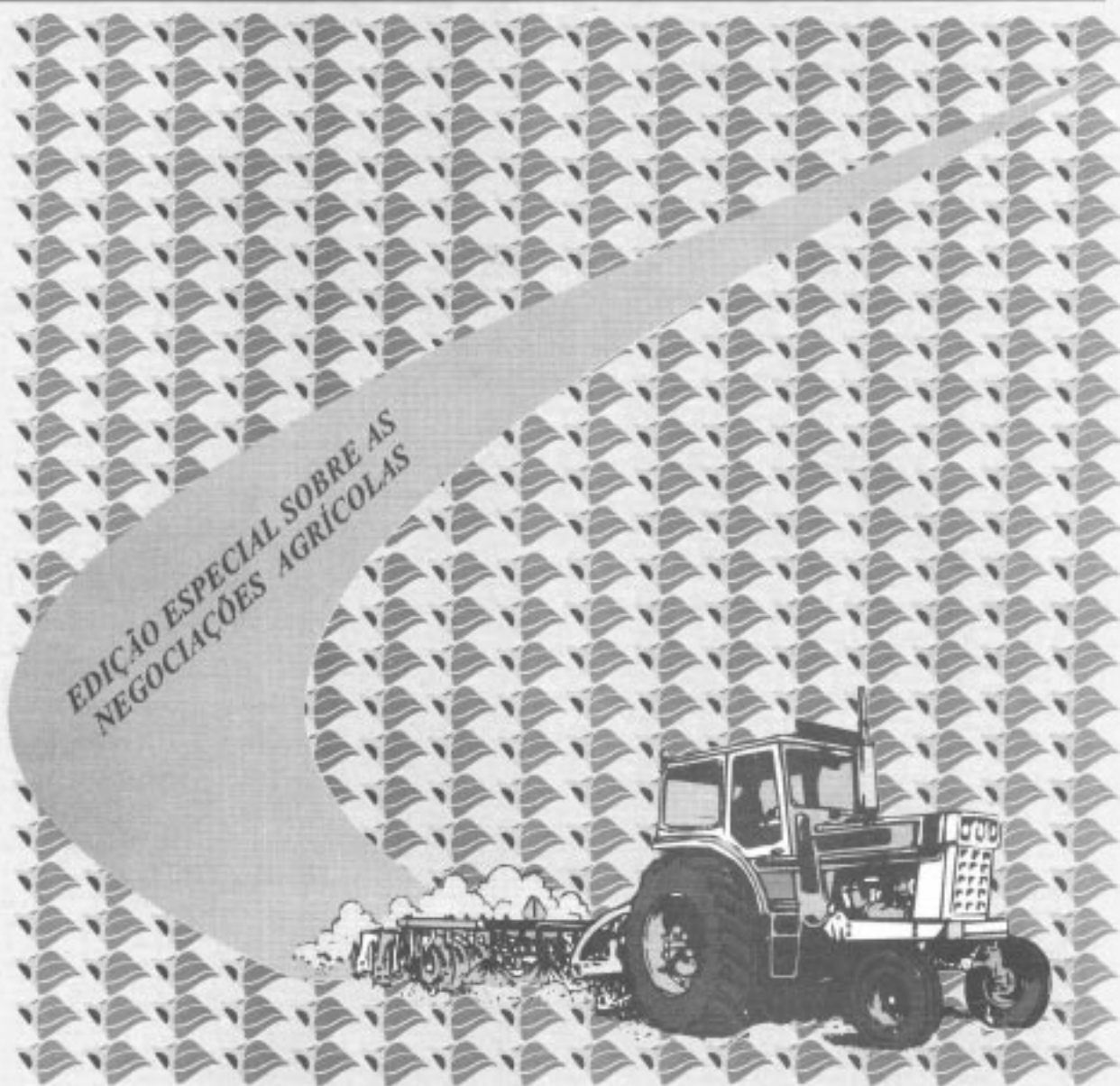


Ministério da Agricultura e do Abastecimento
Secretaria de Política Agrícola - SPA

REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA



CONAB
Companhia Nacional de Abastecimento



**GOVERNO
FEDERAL**

PUBLICAÇÃO TRIMESTRAL

ANO IX

OUT/NOV/DEZ 2000

Fernando Henrique Cardoso

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Marcus Vinícius Pratini de Moraes

MINISTRO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO

Márcio Fortes de Almeida

SECRETARIO EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO

Benedito Rosa do Espírito Santo

SECRETÁRIO DE POLÍTICA AGRÍCOLA

CONSELHO EDITORIAL

Carlos Nayro Coelho (Coordenador)

Amilcar Gramacho

Angelo Bressan Filho

Elisio Contini

Paulo Nicola Venturelli

ISSN nº 1413 - 4969

Endereço Internet

Ministério da Agricultura e do Abastecimento

<http://www.Agricultura.gov.br>

Companhia Nacional de Abastecimento

<http://www.conab.gov.br>

Nesta Edição

SEÇÃO I

Carta da Agricultura

- As Negociações Agrícolas e a Evolução do Comércio Agrícola Mundial
(Antonio Donizeti Beraldo)..... 03

SEÇÃO II

Documento Especial

- A Retomada das Negociações Agrícolas na OMC
(Lino Colsera e Renato Henz)..... 10

SEÇÃO III

Ponto de Vista

- Negociações Agrícolas: Existe uma Saída?
(Carlos Nayro Coelho .)..... 46
-
-

REVISTA TRIMESTRAL, EDITADA PELO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO - Secretaria Nacional de Política Agrícola - **Capa:** AELDO LUNA (PIAU) - **Responsável/Setor Gráfico:** ROZIMAR PEREIRA DE LUCENA - **Copy-desk/Revisão:** VICENTE ALVES DE LIMA - **Diagramação/Arte-Final:** WEBER DIAS SANTOS, IVANILDO ALEXANDRE - **Computação Gráfica:** CARLOS ALBERTO SALES, JOSÉ ADELINO DE MATOS.

As matérias assinadas por colaboradores, mesmo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, não refletem necessariamente a posição do Ministério nem de seus Editores, sendo as idéias de sua própria responsabilidade.

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos e dados desta Revista desde que seja citada a fonte.

Revista de informação sobre política agrícola, destinada a técnicos, empresários, pesquisadores e professores que trabalham com o complexo agroindustrial. Distribuição gratuita.

Interessados em receber a Revista de Política Agrícola comunicar-se com:

NUDIP/GEDIP - Companhia Nacional de Abastecimento - SGAS - Quadra 901 - Conj. A - Ed. CONAB - 3º andar - 70390-010 - Brasília-DF. Diagramada e impressa na Gráfica da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

AS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS E A EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO AGRÍCOLA MUNDIAL

1. Introdução

Várias razões denotam a crescente importância do comércio internacional para a agricultura brasileira. Inicialmente, o fato do setor ser o mais aberto da economia brasileira e estar inserido completamente num cenário de competição global. Enquanto a tarifa média de importação dos demais setores é atualmente de cerca de 18%, na agricultura é de cerca de 10%, ou seja, a abertura econômica dos anos 90 foi mais forte no setor agrícola.

O setor agrícola é também o que tem o mais alto coeficiente de exportação, pois, enquanto a economia como um todo exporta apenas 6,5% do que produz, a agricultura exporta quase 20% do seu produto interno, sendo responsável por quase 40% das exportações brasileiras.

É bom lembrar que o setor agrícola tem sido sistematicamente superavitário nas suas transações externas. Neste ano de 2000, embora o desempenho exportador tenha caído em função de uma conjuntura de preços internacionais ainda deprimidos, o superávit externo da agricultura atingiu a expressiva cifra de US\$ 12 bilhões.

Além disso, o agronegócio brasileiro é reconhecidamente competitivo em relação ao resto do mundo, com destaque para o complexo soja, açúcar, café, fruticultura em geral (laranja em particular), celulose, carne bovina e aves, etc. O agronegócio só não exporta mais atualmente em função da persistência de uma plêiade de barreiras tarifárias e

não-tarifárias que ainda entravam a livre circulação dos bens agrícolas no comércio agrícola mundial.

Também deve ser lembrado que o Brasil é um dos poucos países com grande capacidade de expansão da área física para a produção agropecuária. A área plantada no Brasil com culturas permanentes e temporárias é hoje de 50 milhões de ha, havendo ainda disponíveis para incorporação imediata cerca de 120 milhões de ha de áreas agricultáveis ainda não-utilizadas.

Finalmente, é fato notório que, nos últimos anos, houve uma redução significativa da intervenção do Estado nos mercados agrícolas. A renda agrícola está cada vez mais dependente do mercado e menos da política agrícola oficial. A formação da renda agrícola hoje depende em grande parte do que ocorre no mercado internacional.

2. A Participação do Setor Privado Agrícola nas Negociações Internacionais

A conscientização da importância do mercado externo para a performance do agronegócio brasileiro tem ensejando em anos recentes uma mudança de postura do setor em relação às negociações internacionais envolvendo a agricultura.

O ambiente de proteção comercial, que dominou a economia brasileira até fins da década de 80, não colocava as questões relacionadas com o comércio exterior e as negociações internacionais entre os principais itens da pauta de prioridades de atuação das organizações empresariais no Brasil. O interesse pelo intercâmbio com o exterior estava, de modo geral, mais relacionado com preocupações pontuais de setores ou empresas quanto ao tratamento que seria dispensado a produtos específicos.

Desta forma, é possível dizer que até o final da Rodada Uruguai, em 1994, a participação do setor privado nas negociações multilaterais do GATT sempre foi tímida e esporádica, em grande parte por conta da tendência antiexportadora do modelo econômico adotado no País nas

décadas anteriores. Na verdade, a participação do setor privado nessas negociações não se dava de forma organizada, refletindo uma certa acomodação do setor.

No final dos anos 80, a crescente utilização de barreiras não-tarifárias contra produtos brasileiros, particularmente os de origem agropecuária, começou a operar uma mudança de comportamento das organizações empresariais sobre temas relacionados ao comércio exterior. Na fase final da Rodada Uruguai, as organizações de cúpula da agricultura e da indústria, como a CNA e a CNI, principiavam um processo de acompanhamento das negociações em Genebra, sendo seguidas pelas principais associações setoriais cujos interesses estavam ameaçados. Entretanto, cabe reconhecer que não houve coordenação de esforços na construção de estratégias, levando, assim, a uma postura essencialmente defensiva.

No entanto, alguns fatos já históricos, como a abertura comercial intensificada no início dos anos noventa, a proliferação de acordos de integração regional, a criação da OMC e a dinamização da internacionalização da economia do País, provocaram uma profunda mudança de postura do setor privado brasileiro. A partir daí, negociações internacionais e a política de comércio exterior passaram a assumir um papel de destaque no programa de trabalho das organizações empresariais.

Essa mudança de postura foi notória na representação privada da agricultura. No início de 1999, a Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) se juntaram e criaram o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, com o claro objetivo de obter resultados positivos na OMC através da integração dos esforços ao nível do setor privado e do estabelecimento de um diálogo aberto com o Governo. A criação desse Fórum surgiu da constatação de que a falta de semelhante articulação foi responsável por perdas inestimáveis de diversos setores do agronegócio na Rodada Uruguai do GATT e até mesmo no Mercosul.

O Fórum desenvolveu, durante todo o ano de 1999, um intenso esforço preparatório para participar de forma eficiente e organizada da 3ª Conferência Ministerial da OMC, que se realizou em Seattle em dezembro de 1999. Em estreita colaboração com o Ministério da Agricultura, o Fórum realizou várias reuniões com as principais cadeias produtivas do agronegócio buscando mapear as prioridades e construir uma matriz de interesses setoriais com vistas a contribuir na formulação das estratégias negociadoras. Esse trabalho resultou na elaboração de um documento síntese e, intitulado "Sugestões do Setor Privado para a Próxima Rodada de Negociações Agrícolas da OMC", o qual procurou sintetizar os interesses do setor nas três áreas de aprofundamento do Acordo Agrícola: acesso a mercados, medidas de apoio interno e subsídios às exportações.

Além da coordenação interna, o Fórum buscou alianças e participou de reuniões visando a coordenar as posições das entidades agropecuárias do Mercosul e do Grupo de Cairns. No Mercosul, as entidades que integram a

Federación de las Asociaciones Rurales del Mercosur (FARM) também produziram documentos que procuraram retratar os interesses da agricultura do Mercosul na Rodada da OMC. No âmbito do Grupo de Cairns, que congrega os principais países agroexportadores, o Fórum atuou junto ao **Cairns Group Farm Leaders** para também definir posições que resguardassem os interesses da agricultura brasileira na ofensiva do Grupo de Cairns para a liberalização ampliada dos mercados agrícolas mundiais.

Embora a Conferência de Seattle da OMC tenha fracassado no seu intento de lançar uma nova e abrangente rodada de negociações comerciais, não resta dúvida de que o ganho mais notável foi a inédita mobilização de amplos setores do agronegócio brasileiro. Essa inédita mobilização influenciou decisivamente a postura do governo, que, pela primeira vez, se manifestou clara e firmemente, num foro internacional, em defesa da agropecuária nacional.

3. A Continuidade do Protecionismo Agrícola

Hoje, está claro que o Acordo Agrícola da OMC não surtiu os resultados esperados em função das várias distorções contidas no texto do Acordo, bem como da inventiva capacidade dos países membros em driblar os compromissos de redução das políticas distorcivas de mercado. A continuidade do protecionismo tem sido a tônica das reformas introduzidas, principalmente nas políticas agrícolas dos países ricos, notadamente da União Européia e dos Estados Unidos, o que vislumbra um cenário um pouco pessimista para um aprofundamento dos compromissos iniciados na OMC.

A Rodada Uruguai do antigo GATT representou, sem dúvida, um marco na história da agricultura mundial, pois foi a primeira tentativa de enquadrar a agricultura dentro de disciplinas de comércio. A agricultura sempre foi o patinho feio do comércio mundial, permanecendo excluída das regras do GATT desde a sua criação, em 1947, até a conclusão da Rodada Uruguai, em 1994, quando, finalmente, se assinou um Acordo Agrícola.

A ausência de regras do comércio agrícola mundial fez com que se proliferassem medidas protecionistas com efeitos fortemente distorcivos do mercado. A escalada protecionista ganhou força com a constituição na antiga CEE na década de 50. A primeira política comum da CEE foi exatamente na área agrícola, baseada em preços mínimos elevados, desconectados do mercado mundial, e garantia de renda aos seus agricultores. Essa política gerou a formação de grandes excedentes de produção, que para serem desovados demandou vultuosos subsídios na sua exportação para terceiros mercados, criando uma série de distorções do comércio agrícola mundial. Os EUA, para fazer frente ao protecionismo europeu, também implementou uma série de políticas domésticas e de exportação que vieram a agravar as distorções do comércio agrícola mundial.

Apesar do mérito inegável de se criar regras para disciplinar o funcionamento do comércio agrícola mundial, os resultados do Acordo Agrícola foram muito modestos e

não permitiram dismantelar o arsenal de medidas protecionistas, trazendo frustração ao setor agropecuário.

Vários estudos mostrando as diversas imperfeições do Acordo Agrícola já foram feitos. Na área de acesso a mercados, as principais distorções foram geradas pelo processo de tarifificação. Este processo, se, por um lado, teve a vantagem de converter em equivalentes tarifários todas as barreiras existentes, transformando a tarifa na única medida de proteção na fronteira, por outro, gerou os chamados picos tarifários, o que resultou em tarifas equivalentes na União Européia de 215% para carne bovina, acima de 100% para os produtos lácteos, 73% para açúcar de cana e 60% para fumo. Nos Estados Unidos, Canadá e Japão a tarifificação também resultou em tarifas proibitivas para importantes produtos agrícolas de interesse do Brasil.

Outra distorção na área de acesso a mercados é a permanência da chamada escalada tarifária, que consiste na diferença das tarifas aplicadas aos diferentes estágios de processamento de uma mesma cadeia produtiva, sistema que penaliza as exportações de produtos primários.

Nas medidas de apoio interno, além do pequeno percentual (20%) de compromisso de redução, as políticas enquadradas na “caixa amarela”, sujeitas a compromissos de redução, tomaram como base o valor agregado da Medida Global de Ajuda (MGA), entendida como o valor monetário do conjunto das políticas com efeitos distorcivos sobre o mercado. Este mecanismo vem facilitando sobremaneira o cumprimento dos compromissos por parte dos países membros, viabilizando a administração destes compromissos de acordo com a conjuntura de mercado dos produtos agrícolas, uma vez que o cálculo agregado permite migrar subsídios de um produto para outro, não havendo disciplina em relação a produtos individuais.

O enquadramento de certas políticas de apoio interno na chamada “caixa verde” (green box), autorizadas pela OMC por serem consideradas não distorcivas do mercado, representa uma outra distorção do Acordo Agrícola. Assistência técnica, programas de infra-estrutura, educação e treinamento rural, reforma agrária etc. são exemplos de política enquadradas na caixa verde. Sobre esse conjunto de políticas não foram exigidos compromissos de redução, devendo os países apenas notificá-las à OMC para o seu monitoramento. Em 1995, o total despendido pelos 36 países que notificaram à OMC o uso de medidas de caixa verde alcançou US\$126 bilhões.

Além do elevado montante de gastos incluídos na caixa verde, uma das críticas mais freqüentes é que as políticas classificadas como de caixa verde, por envolverem gastos orçamentários elevados, são usadas mais freqüentemente por um pequeno grupo de países desenvolvidos.

Na área dos subsídios às exportações, algumas distorções também podem ser apontadas. Os subsídios à exportação de produtos agrícolas são, sem dúvida, a prática mais condenável, pois contém alto potencial distorcivo no comércio agrícola mundial. Países como o Brasil, que não dispõem de recursos disponíveis para subsidiar suas exportações, têm suas vendas deslocadas pela competição desleal

de exportações subsidiadas. Os compromissos de redução até o ano 2000, assumidos no Acordo Agrícola da OMC (redução de 36% em valor e de 21% em quantidade), deixaram uma margem de manobra ainda muito elevada para os países desenvolvidos que recorrem a esta prática para aumentar sua participação nos mercados.

Além dos subsídios às exportações propriamente ditos, tem havido uma crescente utilização de diversos tipos de incentivos e garantias de crédito para exportação. Esses tipos de prática, embora não representem um subsídio direto à exportação, distorce o comércio mundial, pois a garantia de crédito é um fator determinante para os países importadores escolherem seus fornecedores. Países, como o Brasil, que não usam este expediente, têm suas exportações prejudicadas.

A permanência dessas inúmeras distorções no Acordo Agrícola da OMC pouco alteraram o quadro do protecionismo agrícola. Vários estudos divulgados por organismos internacionais, como o relatório anual de avaliação e monitoramento das políticas agrícolas dos países ricos, divulgado recentemente pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), confirmam o recrudescimento do protecionismo agrícola mundial, ao contrário do que era de se esperar com a implementação do Acordo Agrícola da Organização Mundial do Comércio (OMC), conforme comprovam os estudos recentes da OCDE.

A partir de 1987, a OCDE começou a acompanhar e avaliar as políticas de apoio à agricultura dos países membros, usando o conceito de Subsídio Equivalente ao Produtor (Producer Subsidy Equivalent –PSE), entendido como o valor monetário do conjunto das políticas que afetam direta ou indiretamente a receita agrícola, representando o valor monetário das transferências dos consumidores e contribuintes destinados ao apoio da atividade agropecuária. A transferência de renda dos consumidores aos produtores ocorre quando determinadas políticas de suporte de preço desconectam os preços domésticos dos preços internacionais, resultando em preços aos consumidores superiores aos vigentes na ausência dessas políticas. As transferências dos contribuintes ocorrem quando o governo implementa políticas agrárias que implicam gastos orçamentários, como pagamentos diretos, subsídios na compra de insumos, entre outros.

O conjunto das políticas de apoio à agricultura dos países da OCDE atingiu o valor de US\$ 361,5 bilhões em 1999, registrando um aumento de 2,7% sobre os US\$ 352,1 bilhões apurados no ano anterior. Nos últimos três anos, os subsídios cresceram quase 10%, o que denota um recrudescimento do protecionismo agrícola dos países ricos nesse período. O valor apurado no último ano representa cerca de 40% da receita agrícola total, contra 31% em 1997, retornando-se aos elevados subsídios praticados em meados da década de 80, ou seja, antes da implementação do Acordo Agrícola.

A agricultura do mundo desenvolvido continua, portanto, recebendo subsídios de quase US\$ 1 bilhão por dia, sendo que cada produtor ganha anualmente, em média,

Países da OCDE
Subsídio Equivalente ao Produtor (PSE)
(Em milhões de dólares)

Países	1997	1998	1999
Austrália	2.167	1.752	1.733
Canadá	4.424	4.875	4.955
União Européia	124.965	135.570	125.873
Japão	65.899	66.408	71.442
Coréia	25.855	15.692	22.346
México	6.428	5.911	6.693
Noruega	2.768	2.782	2.803
Polônia	4.016	4.245	3.639
Suíça	6.144	6.298	6.162
Turquia	12.891	17.784	16.142
Estados Unidos	71.628	88.150	96.530
OCDE	328.762	352.058	361.493

Fonte: "Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2000", OCDE, Paris, France.
 Elaboração: CNA/DECEx.

um subsídio equivalente a US\$ 11 mil. Esse aumento do protecionismo ocorreu em função da queda generalizada dos preços internacionais das "commodities" não acompanhada por uma correspondente redução nos preços domésticos nos países da OCDE, devido às políticas internas de suporte de preços. Na média da OCDE, o total da receita bruta foi 66% mais alto do que teria sido caso a produção fosse vendida aos preços do mercado mundial e sem apoio orçamentário.

A União Européia continua sendo a campeã nos gastos, com políticas agrícolas de apoio que alcançaram US\$ 125,8 bilhões em 1999. Embora este volume represente uma redução de quase US\$ 10 bilhões em relação ao ano anterior, é ainda superior ao volume apurado em 1997. Os

subsídios agrícolas na União Européia representam 34,8% do volume global de subsídios dos países da OCDE. Em seguida, vêm os Estados Unidos, com US\$ 96,5 bilhões, 26,7% do total. Os Estados Unidos são o país membro da OCDE em que os subsídios agrícolas mais têm crescido nos últimos anos, passando de US\$ 71,6 bilhões em 1977 para US\$ 96,5 bilhões em 1999, o que representa um aumento de 34,7% no período, contra uma média de 10% do conjunto dos países ricos. Os sucessivos pacotes de ajuda emergencial aprovados pelo Congresso para compensar a queda dos preços internacionais têm sido a principal razão para este expressivo aumento. O Japão é outro país bem situado no "ranking" dos maiores subsidiadores, com US\$ 71,4 bilhões de subsídios em 1999.

Países da OCDE
Subsídio Equivalente ao Produtor (PSE) por "commodity"
(Em milhões de dólares)

Produtos	1997	1998	1999
Trigo	17.486	22.430	21.483
Milho	7.691	11.102	11.675
Outros Grãos	11.907	13.989	12.170
Arroz	27.145	22.179	28.757
oleaginosas	5.292	6.433	7.730
Açúcar	5.357	5.620	6.687
Lácteos	43.470	51.988	50.175
Carne Bovina	27.487	27.253	26.540
Carne Suína	7.134	6.554	7.757
Aves	3.902	3.068	5.066
Ovelha	4.460	4.084	3.910
Lã	152	117	117
Ovos	1.829	2.001	2.053
Outras "Commodities"	82.855	94.052	98.660

Fonte: "Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2000", OCDE, Paris, France.
 Elaboração: CNA/DECEx.

Os produtos lácteos continuam liderando o "ranking" dos produtos mais protegidos, sendo responsáveis por US\$ 50,1 bilhões do apoio global, vindo em seguida o arroz (US\$ 28,7 bilhões), a carne bovina (US\$ 26,5 bilhões) e o trigo (US\$ 21,4 bilhões). O arroz desbancou em 1999 a carne bovina da condição de segundo produto mais protegido no mercado mundial, em função da elevada queda

mais forte do que o período antes da OMC, com um crescimento anual de 7,2% no período 1994-97 versus 6,1% no período 1990-94. Após a crise asiática iniciada em 1977, todavia, o ritmo de crescimento caiu, sendo que para todo o período 1994-98 a taxa de crescimento foi de 3,7%. Esses dados, portanto, permitem dois tipos de interpretação. Primeiro, a taxa de crescimento das exportações agropecuárias

Exportações Mundiais de Produtos Agropecuários

1990-98 (US\$ bilhões)

A nos	Exportações Mundiais	Exportações Países em Desenvolvimento
1990	284	114
1991	282	115
1992	301	120
1993	300	120
1994	348	144
1995	405	169
1996	423	174
1997	424	178
1998	394	167

Fonte: W T O Secretariat.

dos seus preços internacionais e da manutenção de preços internos altamente protegidos em países como o Japão. Neste país, enquanto o preço internacional do arroz em 1999 situou-se, em média, em US\$ 313 por tonelada, o preço administrado internamente pelo Governo foi de US\$ 2.272 por tonelada, - mais de 6 vezes superior ao preço em condições de mercado livre.

4. A Evolução do Comércio Agrícola Mundial Antes e Depois da Rodada Uruguai

Apesar dos pequenos avanços em termos de compromissos de redução das políticas distorcíveis de comércio, que resultou na permanência do protecionismo, o crescimento das principais economias mundiais na última década viabilizou um certo incremento do comércio agrícola mundial, que alguns creditam aos avanços alcançados na Rodada Uruguai do GATT e outros ao crescimento da demanda ocasionada pelo aumento econômico global.

A análise da evolução do comércio agrícola mundial antes e após a implementação dos acordos da Rodada Uruguai, abrangendo o período 1990-98, permite verificar que o valor das exportações de produtos agropecuários dos países em desenvolvimento aumentou de US\$ 114 bilhões em 1990 para US\$ 167 bilhões em 1998, depois de ter atingido um volume recorde de US\$ 178 bilhões em 1997. Esta queda recente é explicada principalmente pela crise Asiática, Russa e Latino-Americana, que afetou o comércio agrícola mundial, deprimindo fortemente os preços das principais "commodities" agrícolas.

Nos três primeiros anos da implementação dos resultados da Rodada Uruguai (1994-97), o crescimento das exportações agrícolas dos países em desenvolvimento foi

dos países em desenvolvimento cresceram após a Rodada Uruguai a um ritmo superior em relação ao período anterior apenas até a crise da Ásia. Incluindo os efeitos desta crise no desempenho exportador a taxa de crescimento cai para um nível inferior ao período anterior ao Acordo Agrícola da OMC.

Estes dados, portanto, dão argumentos para ambos os lados, tanto para aqueles que afirmam que os acordos da OMC foram benéficos para o comércio agrícola mundial e tomam como referência o período 1994-97, como para aqueles que defendem a tese de que os acordos da OMC não estão trazendo resultados positivos para as exportações agrícolas dos países em desenvolvimento, conclusão baseada nos dados do período 1994-98.

Todavia, quando se compara esses resultados com o comportamento das exportações mundiais, verifica-se que o comércio agrícola cresceu a taxas bem inferiores ao comércio como um todo. Enquanto no período 90-94 as taxas de crescimento são semelhantes, no período 94-97 o total das exportações de bens e serviços cresceu a taxas mais elevadas que as do setor agrícola. Agregando os efeitos da crise asiática (94-98) é possível constatar que os efeitos da crise foram mais significativos no comércio agrícola, cuja taxa de crescimento médio das exportações caiu praticamente pela metade.

Um dado interessante a ser ressaltado refere-se à importância crescente que os países em desenvolvimento vêm tendo como destino das exportações dos próprios países em desenvolvimento, ou seja, o fluxo de comércio agrícola entre os países em desenvolvimento vem aumentando. Em 1998, as exportações agropecuárias dos países em desenvolvimento destinadas aos próprios países em desenvolvimento atingiram 43%, acima dos 39,5% em 1990. Entre os 4

maiores países desenvolvidos importadores de alimentos, a Europa Ocidental representa ainda o mais importante mercado para as exportações agrícolas dos países em desenvolvimento. Todavia, a participação da Europa nas importa-

mundial, os países do leste europeu candidatos a uma futura integração com a União Européia e alguns países industrializados do sudeste asiático, como o Japão e a Coreia.

b) **Grupo liberal**, integrado basicamente pelos 15 países do

Evolução do Comércio Agrícola Mundial 1990-98

Regiões	90-94	94-97	94-98
	crescimento anual médio (%)		
Países em Desenvolvimento	6,1	7,2	3,7
África	1,9	7,2	4,4
Ásia	8,2	3,6	0,5
América Latina e Caribe	5,3	11,9	7,8
Países Desenvolvidos	4,3	5,5	2,1
Outros Países	8,8	16,2	9,0
Total Mundial	5,2	6,8	3,2
Comércio Global	5,8	8,7	6,7

Fonte: W T O Secretariat, I M F.

ções de produtos agrícolas dos países em desenvolvimento declinou de 30,5%, em 1990, para 28%, em 1998. A participação do Japão também tem declinado de 14,5% para 11,5%, neste mesmo período. A América do Norte, que como o Japão tinha uma participação de 15% em 1990, aumentou sua participação no total das exportações agrícolas dos países em desenvolvimento para 16,5% em 1998.

5. As Dificuldades na Retomada das Negociações Agrícolas

As dificuldades para se alcançar novos avanços no processo de liberalização do comércio agrícola mundial começam a ficar patentes a partir da retomada das negociações agrícolas na OMC. Em função do fracasso da Conferência Ministerial de Seattle, no final de 1999, as negociações agrícolas, que já estavam mandatadas desde o término da Rodada Uruguaí do antigo GATT, passarão a ocorrer no âmbito do próprio Comitê de Agricultura da OMC, através de reuniões especiais que ocorrem paralelamente às reuniões ordinárias do Comitê. Até agora, já foram realizadas três reuniões, sendo a primeira no final de março de 2000, em que se discutiu principalmente os aspectos metodológicos do processo negociador, e as duas últimas em junho e em setembro, onde os países começaram a apresentar propostas sobre a reforma do Acordo Agrícola da OMC.

Na reunião de Seattle coexistiram grupos com interesses convergentes na área agrícola. Esses grupos, com certeza, tentarão influenciar os rumos das futuras negociações agrícolas. Tais grupos podem ser dispostos da seguinte forma:

a) **Grupo protecionista ativo, constituído pelos países que implementam políticas protecionistas e defendem a sua permanência.** Fazem parte deste grupo os 15 países da União Européia, que respondem por 38% do comércio agrícola

Grupo de Cairns, entre os quais se inclui o Brasil, que possuem forte vocação agroexportadora e que advogam a completa eliminação de todas as práticas desleais no comércio agrícola mundial — incluindo os subsídios internos e os destinados à exportação. O Grupo de Cairns responde por 25% do comércio mundial de produtos agrícolas;

c) **Grupo Protecionista/Liberal**, composto basicamente pelos EUA, que defendem a eliminação dos subsídios às exportações (cunho liberal), mas é pródigo na concessão de subsídios internos (protecionista);

d) **Grupo dos protecionistas passivos**, integrado pelos países pobres que são importadores líquidos de alimentos, não têm condições financeiras de implementar políticas ativas de subsídios, mas usufruem dos benefícios dos países protecionistas ativos como importações subsidiadas, programas de ajuda alimentar, créditos governamentais de longo prazo, Sistema Geral de Preferências-SGP.

O confronto entre interesses tão díspares permite antever que as negociações agrícolas da próxima rodada serão duras e difíceis, em função principalmente da resistência da União Européia em eliminar os subsídios domésticos e à exportação, como previsto na reforma da PAC que está em curso, através da chamada Agenda 2000. A Agenda 2000, aprovada recentemente pela União Européia para o período 2000-2006, é um indicativo de que as concessões da União Européia na área agrícola serão tímidas, postergando o protecionismo agrícola. A Agenda 2000 deverá ser o ponto de referência das concessões na área agrícola em futuras negociações comerciais.

Esse é um elemento complicador, pois a atual reforma da PAC aprovou medidas que mantêm intocáveis produtos como açúcar, frutas, fumo, arroz etc. Os preços de intervenção foram cortados, apenas em 15% para cereais e 20% para carnes, adiando para 2005 o corte nos preços de inter-

venção de lácteos. O preço de intervenção de carne bovina é de US\$ 3,242/t a partir do ano 2000, o que é ainda 30% acima do mercado internacional. Para compensar os pequenos cortes nos elevados preços de intervenção desses produtos, a União Européia aprovou o aumento dos pagamentos diretos aos produtores.

6. Conclusão

Quase um ano após Seattle, as divergências que conduziram ao fracasso da Conferência Ministerial da OMC permanecem intactas, criando sérias dificuldades para negociar o tema agrícola fora dos marcos de uma rodada am-

Situação Atual da Agricultura Americana (US\$ bilhões)

Anos	1996	1997	1998	1999	2000
Receita	199,1	207,6	196,8	191,9	189,9
Pagamentos Governamentais	7,3	7,5	12,2	22,7	23,0
Renda Líquida	54,9	48,6	44,1	48,1	40,4
Exportações	59,8	57,3	53,6	49,0	49,5

Fonte: USDA

Além das dificuldades impostas pela Agenda 2000, um outro complicador reside na proximidade da reforma da Lei Agrícola Americana. Há um consenso entre os principais formuladores da política agrícola americana de que a Farm Bill de 1996 (“Freedom to Farm”) foi insuficiente para garantir a estabilidade de renda da agropecuária americana. Nos últimos anos, a sustentação da renda da agricultura americana vem sendo buscada através de políticas “ad hoc” (pacotes de ajuda econômica emergencial), uma vez que os mecanismos de política já embutidos na atual Farm Bill (“loan deficiency payment”, seguro rural etc.) têm sido incapazes de garantir a renda real do produtor americano. Em 99, a ajuda emergencial aprovada pelo Congresso foi de US\$ 9 bilhões.

Estima-se que no ano 2000 os pagamentos governamentais aos produtores americanos tenham alcançado a cifra de US\$ 23 bilhões, o que representa quase 57% da renda líquida dos produtores. Cerca de US\$ 11 bilhões deste total devem ser provenientes de ajuda emergencial aprovada pelo Congresso. A constatação de que a última Farm Bill não protegeu de maneira eficiente os produtores americanos indica de que provavelmente a próxima Farm Bill, que deve entrar em vigor a partir de 2002, deve ser mais intervencionista e protecionista que a atual. Há uma percepção por parte do governo americano de que o setor rural não pode ficar fora da atual fase de prosperidade da economia americana.

pla de negociações multilaterais. A inexistência de prazos para concluir as negociações mandatadas incentiva posturas protelatórias e desestimula a busca de consenso nos temas mais difíceis.

Buscar ampliar a abertura dos mercados agrícolas, ainda fortemente protegidos devido aos resultados modestos da Rodada Uruguai, é um difícil desafio que se coloca para países agroexportadores para o Brasil, principalmente em face da continuidade das políticas protecionistas dos países ricos.

Etapas importantes já foram vencidas. As organizações empresariais no Brasil têm empreendido um notável esforço de capacitação para participação e influência em negociações internacionais. Hoje, pode-se dizer com clareza que o setor privado não só sabe o que não quer, mas também o que quer nestas negociações, ou seja, os interesses empresariais estão identificados com clareza.

Por outro lado, no que se refere a negociações externas, é inquestionável a mudança de qualidade das relações entre o governo e o setor privado nos últimos anos. A continuidade do ambiente de consulta e cooperação é imprescindível para a montagem de uma agenda positiva para o Brasil enfrentar a difícil tarefa de vencer o empedernido protecionismo agrícola mundial.

Antonio Donizeti Beraldo

Chefe do Departamento de Assuntos Internacionais e de Comércio Exterior da Confederação Nacional de Agricultura (CNA)

“A RETOMADA DAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS NA OMC”

Lino Colsera⁽¹⁾
Renato Henz⁽¹⁾

Introdução

É comum ler e ouvir que o Brasil negociou mal o tema agrícola por ocasião da Rodada Uruguai. Sobre essas afirmações cabem alguns esclarecimentos, não para efeitos de julgar a atuação do governo e de seus negociadores em negociações passadas mas, sobretudo, para que a atuação nas negociações que ora se reiniciam seja mais eficaz e melhor compreendida, não só pelos setores diretamente afetados por elas como pela sociedade em geral, e que eventuais deficiências detectadas naquelas negociações possam vir a ser sanadas.

Em primeiro lugar, as negociações que estão sendo retomadas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), em continuidade às que ocorreram sob a égide do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), não são bilaterais onde as agendas e, de certa forma, os resultados podem ser controlados pelas partes. Considerando que a Rodada Uruguai envolveu mais de uma centena de países, pode-se imaginar o número de interesses envolvidos, inclusive porque a sua agenda foi ampla e complexa, incluindo uma série de novos temas, além da agricultura, e tendo em conta o princípio do “single undertaking”. Esse princípio, que prevalece em negociações mais abrangentes, prevê trocas cruzadas entre todas as áreas de negociação de forma que não se conclui nenhuma negociação enquanto todas não estiverem concluídas.

Na Rodada Uruguai, com vistas a potencializar sua posição, o Brasil se aliou a um grupo de países no qual a agricultura representava uma parcela importante da produção e do comércio exterior, o chamado Grupo de Cairns⁽²⁾, cuja criação se deu em reunião realizada na cidade balneária de Cairns, na Austrália. A despeito de diferenças pontuais

dentro do Grupo, refletindo seus interesses estratégicos nos mercados internacionais, foi possível o estabelecimento de uma agenda mínima com a qual o Grupo conseguiu se identificar, em contraposição aos interesses da União Européia (UE) e dos Estados Unidos da América. Cabe destacar as posições deste último que apresentava, tal como continua apresentando, uma agenda agrícola mais próxima à de Cairns, embora com interesses mais diversificados e complexos, que vão além do tema agrícola, como ficou demonstrado na mudança em suas propostas para esta área entre o início e os momentos finais da Rodada, consubstanciadas nos entendimentos que celebrou com a UE em “Blair House”⁽³⁾.

Posições contrárias a uma maior liberalização do comércio de produtos agropecuários eram defendidas por alguns países desenvolvidos, tendo como expoentes a UE, Japão, Suíça e os países nórdicos. Essas posições eram apoiadas por um grupo de países em desenvolvimento cuja preocupação contrária à liberalização, matizada em relação ao grupo dos países desenvolvidos, era, tal como continua sendo, a possibilidade de viabilizar suas estruturas produtivas baseadas na pequena propriedade familiar. Esse grupo estaria representado pela Índia, Coréia, Paquistão e Egito, entre outros. Assim, a conjunção de forças contrárias à liberalização era muito forte, com um leque de argumentos que iam desde a segurança alimentar à pura e simples defesa do “status quo” dos setores privilegiados nos países desenvolvidos, com forte amparo em seus sistemas políticos.

Um dos argumentos apresentados e que, de certa forma, poderia ser aceito era o do risco de desestabilização da oferta mundial de alimentos. Tal argumento baseava-se no receio de que, em vista da forte intervenção na produção e comercialização dos produtos agrícolas, uma rápida desmontagem do “castelos de cartas” representado por estruturas produtivas montadas de forma artificial, com base

⁽¹⁾ Técnicos da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

⁽²⁾ Vide Anexo V, nota explicativa nº 01.

⁽³⁾ Acordo entre os EUA e a UE, firmado durante a Rodada Uruguai, o qual viabilizou a sua conclusão, resultando, entre outros, na criação da “caixa-azul” e na introdução da “cláusula da paz” nos resultados finais do Acordo sobre Agricultura, os quais serão comentados mais adiante.

no protecionismo e nos subsídios, poderia induzir a esse risco. A imagem que alguns países faziam da imediata liberalização agrícola representava “um salto mortal no escuro”, ou seja, um elevado risco para o abastecimento alimentar.

Assim, frente a esse argumento e às evidentes dificuldades políticas de se enquadrar, dentro das regras e disciplinas do GATT, de um momento a outro, um setor com elevado grau de distorções - tarefa incapaz de ser levada a cabo nas sete rodadas anteriores - a estratégia passou a ser a busca de garantia na continuidade do processo, o qual deveria ser implementado em etapas. Essa nova estratégia, como forma de permitir o ajuste do sistema produtivo mundial às novas regras e disciplinas sem desestruturar a oferta mundial de alimentos, além de alguns ganhos, em termos de disciplinas e compromissos de liberalização, foi garantida com a inclusão no Acordo sobre Agricultura (AsA) do Artigo 20, que previa a retomada das negociações até um ano antes do final do período de implementação do Acordo, ou seja, antes do final do ano 2000.

Assim, no aspecto da negociação do AsA, a latitude do negociador brasileiro, ou seja, sua capacidade de impor sua vontade era bastante limitada diante de um quadro que, como já mencionado, implicava negociações que envolviam uma centena de países e que transcendia a esfera agrícola.

Diante desta realidade, ou seja, da configuração de um Acordo com regras extremamente permissivas, a estratégia de elaboração dos compromissos passou a ser a de jogar com as regras do jogo, adotando-se, a partir desse momento, um caráter defensivo.

Neste sentido, e tendo em vista a metodologia de elaboração das listas de compromisso⁽⁴⁾, o Brasil notificou um valor de medidas de apoio interno de US\$ 1,053 bilhão. Esse valor, juntamente com os níveis de apoio permitidos pelo percentual da cláusula “de minimis” de 10% do valor da produção, do tratamento especial e diferenciado e das políticas da caixa verde, tem dado uma margem de manobra bastante ampla para a execução da atual política agrícola. O Brasil informou ainda ter concedido subsídios à exportação para alguns produtos agropecuários no período base considerado (1986/90).

Do ponto de vista de acesso a mercados, optou-se como regra geral por um nível de consolidação tarifário de 35% e, para alguns produtos notoriamente subsidiados pelos países de origem, o nível de 55%. Adotaram-se esses níveis tarifários, em particular os de 55%, tendo em vista a legalização pelo AsA de elevados níveis de subsídios à produção e às exportações conjugado com a vigência até 2003 da “cláusula de paz”, como forma de contornar as limitações à defesa comercial tradicional dela decorrentes.

Por certo, a eficácia na atuação de um país num processo negociador depende de inúmeros fatores que isoladamente não garantem o resultado pretendido. Estes fatores passam pela vontade política, por um exaustivo processo preparatório que articule as áreas de governo e do setor privado - no qual deve ficar claro os interesses envolvidos, por uma estratégia de alianças com outros países ou grupo

de países com interesses comuns, além da transparência à sociedade dos ganhos desejados e das concessões admitidas.

Um trabalho desenvolvido nesses termos implicaria um maior respaldo às posições a serem defendidas pelo país, e, portanto, maior possibilidade de se atingir os objetivos almejados. Críticas mais fundamentadas e, desta forma, construtivas do ponto de vista dos interesses do país seriam apenas uma consequência a mais de uma melhor organização do trabalho preparatório tanto do governo como do setor privado.

Parte do trabalho em andamento com vistas às negociações que ora reiniciam será descrito nessa edição especial da Revista de Política Agrícola. Este trabalho será dividido em várias etapas, de modo a ser possível uma compatibilização com a realização das reuniões do Comitê de Agricultura da OMC, quando são apresentadas as propostas dos países. Nesta primeira etapa, o trabalho será composto de duas partes.

A primeira, contendo cinco capítulos, destina-se a fornecer informações que auxiliarão no entendimento do que está sendo discutido em Genebra. O primeiro capítulo apresenta um histórico do processo que desembocou nas atuais negociações; o segundo resume a estrutura da OMC e o seu funcionamento; o terceiro descreve os principais pontos do AsA; o quarto apresenta os principais pontos que são considerados como de maior relevância para essas negociações e, finalizando esta primeira parte, um quinto capítulo contendo anexos onde se reproduz alguns capítulos do AsA que são importantes para o entendimento desse processo, além de notas explicativas com a mesma finalidade.

A segunda parte será dedicada aos documentos discutidos na 2ª Sessão Especial do Comitê de Agricultura, realizada no mês de junho de 2000. Sobre cada um, faz-se uma descrição de seus argumentos e proposições, comentando-os à luz das posições consideradas relevantes conforme o capítulo 4 da primeira parte do trabalho.

À medida que as demais Sessões Especiais forem sendo realizadas (está prevista a realização de 5 Sessões Especiais nesta primeira etapa das negociações), os documentos que nela forem apresentados serão igualmente descritos e comentados, na forma de Partes complementares, no intuito de fornecer ao leitor da Revista de Política Agrícola um quadro completo das preocupações e propostas dos países membros envolvidos no processo negociador.

PARTE I

A OMC, o Acordo Sobre Agricultura e a Retomada das Negociações

1) A atuais negociações agrícolas: novas negociações ou retomada das negociações?

Sobre as negociações agrícolas que se reiniciam, no âmbito da OMC, não seria errôneo afirmar que a mesma

⁽⁴⁾ Vide Anexo V, nota explicativa nº 02

é uma mera continuidade do processo negociador lançado em 1986, na cidade de Punta del Leste (Uruguai), a chamada Rodada Uruguai de Negociações Multilaterais de Comércio. Sob este ponto de vista, que é correto na ótica do Brasil e do Grupo de Cairns, a conclusão formal da Rodada Uruguai, em 1994, consubstanciada nos Acordos firmados em Marrakesh, não deve ser vista como o final das negociações agrícolas.

Neste sentido, o período de implementação dos resultados da Rodada Uruguai pode ser visto como um espaço de tempo para que os países se acomodassem às novas regras que foram acordadas até aquele estágio das negociações. Nunca é demais recordar que, por quase 50 anos, o tema agrícola esteve fora da agenda das negociações e sempre foi tratado como uma questão muito delicada, através de “wavers” concedidos aos membros, com base em diversas justificativas, em alguns casos até mesmo por razões de segurança nacional.

A garantia da continuidade das negociações agrícolas foi formalizada em dispositivo do próprio AsA ao se estipular o compromisso de que as negociações fossem retomadas dentro de um prazo preestabelecido. Neste sentido, o Artigo 20 do AsA prevê que um ano antes do final do período de implementação do Acordo (ou seja, antes do final do ano 2000) as negociações deveriam ser retomadas. Assim, e de conformidade com o disposto no referido Artigo, os países membros participantes da negociação reconheciam que o objetivo de redução do apoio e da proteção à agricultura é um processo contínuo, comprometendo-se, de forma explícita, com uma profunda reforma das políticas agrícolas no âmbito mundial.

Desta forma, as reuniões do Comitê de Agricultura foram permeadas, além das atividades rotineiras de monitoramento da implementação do AsA, pela preocupação de se preparar a retomada das negociações conforme previsto no Artigo 20. Um primeiro passo nesse sentido foi dado em dezembro de 1996, quando houve a primeira Conferência Ministerial da OMC, realizada em Singapura, e o assunto referente à revisão do Acordo fez parte da pauta das discussões. Nesta oportunidade, decidiu-se por dar início a um trabalho de análise e troca de informações, denominado “processo AIE”⁽⁵⁾, entre os países-membros, sendo o Comitê de Agricultura incumbido dessa tarefa.

O “processo AIE” teve por objetivo identificar, a partir da experiência da implementação do Acordo, assuntos passíveis de revisão e que poderiam vir a ser parte da agenda da retomada das negociações agrícolas. Em outras palavras, essas reuniões - onde foram apresentados diversos documentos que serviram de base para as discussões ocorridas - representaram oportunidade para os países analisarem melhor os assuntos envolvidos com a próxima negociação e, portanto, auxiliando na identificação de seus interesses com antecedência. Assim, pode-se dizer que o “processo AIE” foi, de fato, um trabalho útil de preparação para a

retomada das negociações, permitindo-se a eliminação desta etapa quando do efetivo início da mesma. Esse exercício estendeu-se até as vésperas da Conferência Ministerial de Seattle.

Nesse meio tempo, começou a ganhar corpo, dentro da OMC, a idéia de se fazer uma negociação abrangente, ampliando-se o seu escopo além da retomada das negociações já mandatadas na Rodada Uruguai, ou seja, a chamada “built in agenda”, composta pelos temas agrícolas e serviços, dentre outros. Isto viria a configurar uma nova rodada de negociações que, por sugestão da UE, chegou até a receber a denominação de “Rodada do Milênio”.

A etapa seguinte nesse processo foi a 2ª Conferência Ministerial da OMC, ocorrida em maio de 1998, na cidade de Genebra. Nesta ocasião, o Conselho Geral da OMC recebeu a incumbência de preparar um programa de trabalho - que contivesse informações referentes ao cronograma, à abrangência e à estrutura da nova rodada, de negociações - para servir de base para o lançamento desta nova rodada, deveria ocorrer por ocasião da 3ª Conferência Ministerial, no final de 1999, na cidade de Seattle (EUA).

Todavia, como é do conhecimento de todos, por uma série de problemas, os quais fogem ao objetivo do presente trabalho, não foi possível lançar a esperada “Rodada do Milênio” durante a 3ª Conferência Ministerial, a qual foi formalmente suspensa. As negociações foram transferidas para Genebra, iniciando-se um ativo processo de consultas entre os países membros da OMC, com vistas a se tentar superar os entraves que dificultavam o seu lançamento, assim como os impactos políticos negativos decorrentes do insucesso de Seattle.

Entretanto, esses obstáculos ao lançamento da Rodada não poderiam atrapalhar o início das negociações que já estavam como é o caso da agricultura e de serviços. Assim, durante os meses de janeiro e fevereiro de 2000, discutiu-se como proceder em relação à situação destes dois Acordos, juntamente com uma discussão mais ampla de reconstrução da confiança na OMC, a chamada “confidence building agenda”. Decidiu-se que as negociações mandatadas seriam iniciadas enquanto se aguarda uma decisão Ministerial sobre o lançamento da -pretendida “Rodada do Milênio”.

No caso específico da agricultura, o Conselho Geral da OMC estabeleceu que caberia ao próprio Comitê de Agricultura conduzir as negociações para a continuidade do processo de liberalização comercial. Para tanto, o Comitê de Agricultura passaria a se reunir em sessões especiais para tratar desses assuntos, enquanto as reuniões ordinárias continuariam com a tarefa de monitorar a implementação do Acordo.

A primeira Sessão Especial ocorreu nos dias 23 e 24 de março de 2000, quando se discutiu sobre a metodologia a ser seguida. Decidiu-se que haveria uma primeira fase das negociações, com duração até março de 2001, dedicada à apresentação de propostas com os temas que os países jul-

⁽⁵⁾ Iniciais da expressão em inglês *analysis and information exchange*.

guem relevantes e, portanto, pretendiam vê-los como sendo objeto das negociações.

Em relação a essa primeira fase, na primeira Seção Especial do Comitê foram tomadas as seguintes decisões:

- Os trabalhos seriam pautados pelo disposto nos parágrafos (a), (b), (c) e (d) do Artigo 20 do Acordo⁽⁶⁾ e desenvolvidos sob a forma de documentos a serem preparados pelos países interessados;
- Também poderiam ser utilizadas informações e dados preparados pelo Secretariado do Comitê a partir de informações das notificações que são apresentadas pelos países ou de outras fontes que se fizessem necessárias;
- As sessões especiais ocorreriam sempre em seqüência às reuniões ordinárias do Comitê. Com isso, foram programadas sessões especiais em junho, setembro e novembro de 2000. Para março de 2001, foi prevista uma Sessão Especial para se fazer um balanço desta primeira fase das negociações (“stocktaking”). Neste contexto, e dependendo das necessidades, ocorreria uma Sessão Especial adicional antes da sessão de março. Esta reunião foi, de fato necessária e tendo sido realizada entre os dias 5 e 7 de fevereiro de 2001.

2) Os resultados da Rodada Uruguai e a OMC

A OMC foi formalmente constituída na Reunião Ministerial de Marrakesh, ocorrida em abril de 1994, como parte do conjunto de acordos negociados durante a Rodada Uruguai. Esses Acordos entraram em vigor, em 1º de janeiro de 1995, para todos os países signatários que os referendaram em seus respectivos parlamentos. Nessa ocasião, 125 países assim procederam.

A OMC foi desenhada para ser o “fórum” apropriado para as discussões de temas referentes ao comércio internacional e para a realização de negociações comerciais entre as partes interessadas, tudo isso conduzido sob a égide das novas regras acordadas durante a Rodada Uruguai. Em outras palavras, conforme estabelece o “Acordo de Marrakesh”, a função da OMC é a de prover o instrumental institucional para que as relações comerciais entre os países membros desenvolva-se dentro de um maior grau de transparência e previsibilidade.

Os acordos que constituem a OMC versam sobre três áreas distintas: o comércio de bens; o comércio de serviços e os direitos da propriedade intelectual. A área sobre o comércio de bens é composta pelos seguintes acordos: agricultura, medidas sanitárias e fitossanitárias, têxteis, barreiras técnicas ao comércio, medidas de investimentos relacionadas ao comércio, implementação do Artigo VI do GATT 1994 (medidas anti-dumping), implementação do Artigo VII do GATT 1994 (valorização aduaneira), inspeção de pré-embarque, regras de origem, licença de importação, subsídios e medidas compensatórias, e salvaguardas.

Um dos resultados mais importantes implementados

a partir da criação da OMC, e que pode ser considerado um significativo avanço em relação ao seu antecessor, o GATT, foi o estabelecimento de um novo sistema de solução de controvérsias, mais ágil e eficiente do que o até então existente. Tal sistema é fundamental para que os países membros possam atingir, de forma plena, os objetivos almejados nas relações multilaterais de comércio. Neste sentido, não é suficiente apenas aprofundar e ampliar as regras que disciplinem o comércio, é preciso também prever-se mecanismos que solucionem as possíveis disputas comerciais delas decorrentes. Pelos princípios acordados, os países só devem recorrer a esse mecanismo após esgotadas as possibilidades de negociações bilaterais.

Além do mecanismo de solução de controvérsias, outra inovação importante, para ajudar a consolidar as novas regras para o comércio internacional, e dar transparência à evolução das políticas comerciais executadas pelos países membros, é o mecanismo de revisão das políticas comerciais (“Trade Policy Review Mechanism-TPRM”). Objetiva-se, além de dar maior transparência às políticas e práticas comerciais dos países, monitorar o cumprimento das novas regras acordadas e os compromissos assumidos. Essa revisão é feita periodicamente, e sua frequência depende da participação do país no comércio internacional. No caso do Brasil a revisão é feita a cada 4 anos, sendo a última realizada no mês de outubro de 2000.

Em relação às funções a serem desempenhadas pela OMC, o “Acordo de Marrakesh” define quatro:

- a) facilitar a implementação, administração e operação dos acordos multilaterais de comércio;
- b) ser o “fórum” para as negociações multilaterais de comércio, entre os países membros, sob o amparo dos acordos resultantes da Rodada Uruguai assim como dos negociados durante a vigência do GATT e incorporados ao sistema OMC;
- c) administrar o mecanismo de solução de controvérsias; e,
- d) administrar o mecanismo de revisão das políticas comerciais.

A estrutura da OMC é a seguinte:

a) A Conferência Ministerial é a instância máxima da OMC. Ela é composta por ministros de comércio dos países-membros, e deve se reunir pelo menos uma vez a cada dois anos.

b) O Conselho Geral atua nos intervalos de tempo entre as Conferências Ministeriais. Ele é assessorado por dois órgãos específicos para cuidar dos assuntos referentes à solução de controvérsias e ao exame das políticas comerciais.

c) Existem, ainda, o Conselho para o Comércio de Bens, o Conselho para o Comércio de Serviços e o Conselho para Assuntos Referentes à Propriedade Intelectual. Esses conselhos cuidam dos assuntos específicos dos acordos multilaterais dessas três áreas.

Para pôr em prática as funções de implementar,

⁽⁶⁾ Vide Anexo III

administrar e operar os acordos multilaterais de comércio, foram criados, no âmbito dos acordos firmados, comitês compostos por representantes de todos os países-membros, os quais se reúnem periodicamente para executar as funções relativas aos acordos a que se referem.

Embora a OMC constitua um organismo internacional, em face das peculiaridades de sua natureza, ela difere substancialmente de outros organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. A OMC não tem corpo funcional próprio e seu secretariado tem apenas a função de prover apoio administrativo e técnico para a instituição e para os países membros. Além disso, o secretariado da OMC não dita regras para os países membros, sendo estaso resultado de negociações entre os próprios países membros, e, geralmente, por decisões tomadas por consenso. Em outras palavras, quem, em última instância, aprova as regras são os próprios países membros reunidos nas Conferências Ministeriais, através de decisões de natureza consensual.

Cabe destacar que, desde a criação da OMC, a partir de janeiro de 1995, 139 países já formalizaram sua adesão ao novo organismo. Além disso, vários outros estão negociando os termos de sua adesão como membro entre eles cabe destacar a China e a Rússia. Assim, dentro em breve, todos os países relevantes para o comércio mundial estarão sujeitos às regras e disciplinas da OMC.

3) O Acordo sobre Agricultura - AsA

O AsA resultou das negociações da Rodada Uruguai do GATT que transcorreram entre 1986 e 1993. Como os demais Acordos resultantes da Rodada Uruguai, ele foi assinado na Reunião Ministerial de Marrakesh, em abril de 1994, tendo entrado em vigor em janeiro de 1995. A partir de então, passa a fazer parte de um conjunto mais abrangente de regras e disciplinas para o comércio internacional.

O AsA se compõe de 21 artigos e 5 anexos, com os quais se busca disciplinar as questões referentes a acesso a mercados, medidas de apoio interno e subsídios à exportação⁽⁷⁾. Os produtos cobertos pelo AsA constam do Anexo I, sendo, basicamente, os compreendidos entre os capítulos I a 24 do Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias (Sistema Harmonizado - SH), excetuando-se peixes e seus derivados e acrescido de outros produtos derivados da atividade agrícola⁽⁸⁾.

Para facilitar o entendimento dos assuntos que estão sendo discutidos nesta fase de retomada das negociações, apresentam-se, a seguir, os principais pontos do AsA que consubstanciam os resultados das negociações agrícolas da Rodada Uruguai.

3.1) Acesso a mercados

Estabeleceu-se o compromisso de uma redução média de 36% em todo o universo tarifário de produtos agropecuários, devendo haver, obrigatoriamente, uma redução mínima de 15% por linha tarifária.

Acordou-se que, doravante, os países somente poderão utilizar tarifas como forma de proteção na fronteira para os mercados domésticos. Neste contexto, todas medidas não-tarifárias até então existentes foram convertidas em tarifas, ao que se denominou de “processo de tarifificação”.

Os países assumiram o compromisso de consolidar⁽⁹⁾ todas as suas tarifas. No caso dos países desenvolvidos, esta consolidação foi feita tomando-se por base a tarifa “nação mais favorecida” praticada em setembro de 1986, enquanto, para os países em desenvolvimento, para aquelas linhas tarifárias não consolidadas, permitiu-se que fossem oferecidos tetos tarifários, os quais também deveriam ser consolidados.

No caso dos produtos em que os países procederam à tarifificação, previu-se o mecanismo das salvaguardas especiais, havendo ainda os compromissos de acesso mínimo e de acesso corrente.

O mecanismo das salvaguardas especiais foi um dispositivo, entendido como de caráter transitório, aceito no AsA como forma de compensação aos países que removeram as barreiras não tarifárias. Preocupava a esses países que, com a remoção dessas barreiras - que davam uma efetiva garantia de restrição ao acesso a seus mercados - seria necessário um certo tempo para se testar a nova proteção unicamente tarifária e a ela se adequarem. Assim, por meio da salvaguarda especial, se houver um crescimento expressivo das importações, ou uma redução acentuada nos preços no mercado doméstico em decorrência de importações, o país poderá adotar estas medidas, de natureza temporária, para proteger o seu mercado.

Quanto à inclusão de compromissos de acesso mínimo e de acesso corrente, esta resulta da preocupação de que, ao se proceder à tarifificação, não ocorresse efeito adverso de restringir o fluxo de comércio ao invés de mantê-lo e/ou aumentá-lo, o que seria contraditório com o espírito da própria negociação. Com esse compromisso, os países deveriam assegurar, pelo menos, o “acesso corrente”, isto é, depois da Rodada Uruguai, as condições de acesso deveriam ser, no mínimo, iguais ao volume de importação registrado no período base definido nas negociações.

Ademais, no caso dos países que impediam totalmente a importação de algum produto ou mesmo que essa fosse inferior a 3% de seu consumo doméstico, a exemplo do Japão com o arroz, foi exigido o compromisso de um “acesso mínimo”. Através desse compromisso, esses países deveriam garantir, no mínimo, um acesso equivalente a 3% do seu consumo doméstico do produto em questão, sendo que esse percentual deveria crescer em 0,4 pontos percentuais ao ano. Ao final do período de implementação do Acordo, deveria ser garantido um acesso de 5% do consumo doméstico.

Para se efetivar esses compromissos foi criada a figura das quotas tarifárias. Dentro dessas quotas tarifárias, as tarifas incidentes sobre as importações devem ser fixadas em níveis que viabilizam a importação. Todavia, o AsA não estabelece a forma de administração (abertura, preenchi-

⁽⁷⁾ Vide Anexo V, nota explicativa nº 03

⁽⁸⁾ Vide Anexo IV

⁽⁹⁾ Vide Anexo V, nota explicativa nº 04

mento etc.) dessas quotas. Elas se contrapõem à chamada tarifa extra-quota que, normalmente, é fixada em níveis, no mais das vezes, proibitivos ao comércio do produto. Neste contexto, pode-se dizer que a quota tarifária vem a ser um mal necessário, que impede que as atuais condições de comércio sejam piores do que as existentes antes das negociações.

Antes de se finalizar esta parte referente a acesso a mercados, abre-se um parêntese para um comentário específico sobre os compromissos brasileiros. Para os produtos que já tinham as tarifas consolidadas, estas foram tomadas como base para a aplicação dos compromissos de redução. Neste caso, e por se tratar de país em desenvolvimento, aplicou-se 2/3 do mínimo exigido de 15%, ou seja, um compromisso de redução de 10%. No caso dos produtos com tarifas não consolidadas, onde se permitiu a oferta de tetos tarifários por parte do país negociador, adotou-se como regra geral para o universo das tarifas agropecuárias a consolidação em 35%, no final do período de implementação, qual seja, no final do ano de 2004. Contudo, e tendo em vista a vigência da “cláusula da paz”, para um pequeno grupo de produtos, notoriamente subsidiados em seus países de origem - tais como os produtos lácteos, o trigo, o arroz e as carnes -, as tarifas foram consolidadas em 55%, também para o final do período de implementação.

O Brasil não procedeu a nenhuma tarifificação na medida em que, para os produtos que preenchiam os requisitos exigidos para tanto, a opção de se fixar tetos tarifários se mostrava mais vantajosa. Como consequência de não se ter recorrido a esse procedimento, o Brasil não pode lançar mão dos mecanismos de salvaguardas especiais do AsA, por outro lado, não está sujeito a compromissos de acesso mínimo e acesso corrente.

Quanto às quotas tarifárias, após a Rodada Uruguai, haviam apenas três quotas negociadas previamente à Rodada, a saber: para o trigo, a maçã e a pêra. A quota relativa ao trigo foi extinta pelo governo em 1996 enquanto, a quota conjunta para a maçã e a pêra, perfazendo um total de 10 mil toneladas com validade para o período entre 01/10 a 31/12, possui uma tarifa intra-quota (15%) superior à TEC, constituindo, na prática, quotas inoperantes.

3.2) Medidas de apoio interno

Ressalte-se que constitui um avanço o disciplinamento das políticas de apoio interno pelo AsA em termos de regras no âmbito multilateral. Em princípio, os acordos multilaterais de comércio tratam de disciplinar as políticas eminentemente comerciais, enquanto o AsA buscou, ademais, um disciplinamento das políticas domésticas voltadas para o setor agrícola.

A metodologia adotada para esse fim busca classificar as políticas em diferentes “caixas”, distinguindo-as de acordo com seus efeitos sobre a produção e o comércio. Para tanto, o disciplinamento se dá a partir de critérios de classificação entre políticas de apoio interno que distorcem a produção e o comércio daquelas que não têm efeito de distorção ou que esses efeitos sejam mínimos, ao mesmo tempo em que os governos mantêm a faculdade de atuarem atra-

vés de políticas públicas sobre os problemas inerentes à atividade agropecuária. As primeiras são enquadradas dentro de critérios estabelecidos pela denominada “caixa-amarela” enquanto as demais, nos da “caixa-verde”.

Em relação às medidas da “caixa-verde”, dada a sua natureza, não é exigido nenhum compromisso de redução e nem são passíveis de serem acionadas por outros países, por meio de mecanismos de medidas compensatórias, havendo apenas a obrigação de notificá-las com vistas ao seu monitoramento pelos demais países. Todavia, para que uma medida possa ser enquadrada nos critérios da “caixa-verde”, dois princípios básicos devem ser obedecidos, quais sejam:

- deve ser implementada por meio de um programa governamental, financiado com recursos públicos (inclusive através de renúncia fiscal), que não implique transferências diretas dos consumidores aos produtores, e
- não pode ter objetivos de sustentar preços. Além desses dois critérios básicos, existem critérios específicos⁽¹⁰⁾ a serem observados, a saber:
- serviços gerais prestados pelos governos, tais como a pesquisa agropecuária e a difusão de seus resultados, a extensão e a assistência técnica rural, a defesa e a inspeção sanitária, a classificação de produtos, a divulgação de informações de mercado, a educação rural e a infra-estrutura pública;
- estoques públicos, para fins de segurança alimentar;
- programas de ajuda alimentar;
- pagamentos diretos e sustentação de renda aos produtores (desde que a ajuda não esteja, de alguma forma, vinculada à quantidade produzida);
- participação em programas de seguro agropecuário;
- programas de ajustamento estrutural;
- programas ambientais, e
- apoio dentro de programas de desenvolvimento regional.

O outro grupo de medidas, as da “caixa-amarela”, refere-se às políticas que devem ser incluídas no cálculo da Medida Global de Ajuda (Aggregate Measure of Support-AMS⁽¹¹⁾), a qual serve de referência para os compromissos de redução. Pode-se citar, como exemplo, as políticas de sustentação de preços de mercado, os pagamentos diretos que de alguma forma estejam vinculados a níveis de produção e outras que reduzam os custos de produção ou de comercialização.

Os países assumiram o compromisso de que, durante a implementação do Acordo, o valor monetário da AMS, calculado para o período base 1986/88, deveria ser reduzido, de forma linear e automática, em 20% pelos países desenvolvidos e, em 2/3 desse percentual, pelos países em desenvolvimento. Deve-se mencionar que esses compromissos foram assumidos de forma agregada e não por produto, o que vem facilitando sobremaneira o seu cumprimento por parte dos países membros. Esta forma de cálculo permite

⁽¹⁰⁾ O Anexo II do AsA apresenta uma lista ilustrativa de políticas que podem ser enquadradas na “caixa-verde”, juntamente com os respectivos critérios específicos exigidos.

⁽¹¹⁾ Vide Anexo V, nota explicativa nº 05

migrar subsídios de um produto para outro, não havendo uma disciplina rígida em relação a produtos individuais. O único limite imposto foi o de não ultrapassar os subsídios concedidos no ano de 1992, informação cuja notificação não foi exigida quando da apresentação dos compromissos.

No cálculo da AMS deve ser observada a cláusula “de minimis”⁽¹²⁾. Segundo ela, quando o apoio expresso através da AMS para um determinado produto for inferior a 5% do valor da sua produção, para os países desenvolvidos, e de 10%, para os países em desenvolvimento, este apoio não deveria ser considerado no somatório das AMS específicas por produto para efeitos do cálculo da AMS global. A ideia é de que apoios inferiores a este percentual do valor da produção, ainda que concedidos através de políticas que distorcem a produção e o comércio, teriam efeitos negligenciáveis sobre a sua competitividade.

Ao final da Rodada Uruguai, como parte do chamado Acordo de “Blair House”, entre os EUA e a UE, foi criada ainda a “caixa azul”, que trata de políticas de compensação à redução de preços, vinculadas a controle de produção. A criação desta caixa mostrou-se essencial para a conclusão do Acordo na medida em que nela foi possível enquadrar políticas fundamentais para a reforma da PAC de 1992, abrangendo alguns setores da agropecuária da UE, permitindo a sua exclusão dos compromissos de redução. A justificativa da UE era de que este conjunto de políticas viabilizaria a transição para uma produção mais orientada para o mercado, sendo um avanço em relação às políticas de sustentação de preço previamente existentes. Além disso, julgavam que seria impossível reabrir negociações entre os seus 15 membros para se conseguir mudanças adicionais na PAC no prazo previsto para o fim das negociações da Rodada Uruguai.

3.3) Subsídios à exportação

Segundo o AsA, subsídio à exportação é qualquer tipo de medida que se enquadre em uma das situações a seguir:

- subsídios diretos à produção de produtos agrícolas, para a exportação;
- venda de produtos de estoques públicos a preços inferiores aos do mercado doméstico;
- subsídios diretos à exportação;
- medidas para redução de custos de comercialização, para a exportação;
- subsídios ao frete interno;
- subsídios a produtos agrícolas que sejam incorporados em produtos para exportação.

Os subsídios à exportação também estão sujeitos a compromisso de redução, tanto em termos de quantidade como de valor. Assim, os países devem reduzir em 36% o valor monetário do subsídios concedidos e em 21% a quanti-

dade de produto subsidiada (para os países em desenvolvimento aplica-se somente 2/3 desses percentuais, respectivamente, 24% e 14%). Além disso, os produtos a se beneficiarem desses subsídios só podem ser aqueles identificados durante o período base e devidamente notificados.

Além dessas disciplinas acordadas, os membros também se comprometem a não lançarem mão de práticas de comércio que possam vir a eludir os compromissos de não apoiar de forma desleal as exportações. Um exemplo disso são os programas de crédito à exportação com apoio oficial. Nesse sentido, o AsA (Artigo 10.2) reconhece o problema e conclama os países-membros a envidarem esforços para se estabelecer regras multilaterais que disciplinem a concessão e a garantia de crédito às exportações e que, no futuro, estes somente sejam concedidos se em consonância com essas regras. A falta de dispositivos mais restritivos sobre essas práticas pode levar a distorções de mercado.

3.4) Outros temas abordados pelo Acordo

Tratamento Especial e Diferenciado

Um dos princípios que regem o AsA, expresso já a partir do seu Preâmbulo⁽¹³⁾, é o de que os países em desenvolvimento terão um tratamento especial e diferenciado. De uma forma geral, este princípio traduz-se na exigência de cumprir apenas dois terços dos compromissos exigidos dos países desenvolvidos. Além disso, o período de implementação dos compromissos para os países desenvolvidos é de seis anos a contar da data de adesão ao Acordo, enquanto para os países em desenvolvimento é de dez anos.

Além destes, outros dispositivos ao longo do AsA atendem a esse princípio como, por exemplo, o Artigo 6.2, que trata das medidas de apoio, e o Artigo 9.4, que estabelece exceções na área de subsídios à exportação.

Os países classificados como de menor desenvolvimento relativo ficaram isentos de qualquer compromisso.

Cláusula da Devida Moderação (Cláusula da Paz)⁽¹⁴⁾

Um ponto polêmico resultante das negociações da Rodada Uruguai foi a inclusão do dispositivo da “devida moderação” (Artigo 13), também conhecido como “cláusula da paz”, com vigência prevista por nove anos. Esta cláusula estabelece que, durante sua vigência, os países deverão exercer a “devida moderação” na aplicação de medidas compensatórias quando, embora concedendo subsídios através de políticas incluídas na AMS e subsídios à exportação, estes estejam dentro dos limites estabelecidos em seus compromissos decorrentes da Rodada Uruguai.

A principal divergência que envolve esta cláusula é a interpretação e o alcance que devem ser dados a ela. Sua redação é suficientemente dúbia para atender aos interes-

⁽¹²⁾ A “cláusula de minimis” é normalmente referenciada em acordos comerciais como um percentual abaixo do qual os valores não são considerados, tanto para efeito de cálculo como neste caso, como para efeito de cumprimento de compromissos.

⁽¹³⁾ Vide Anexo I

⁽¹⁴⁾ Vide Anexo II

ses conflitivos das diferentes partes. Alguns concluem que o exercício de devida moderação não impede a plena vigência do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias, uma vez comprovado o dano e a relação causal entre os subsídios e o dano, enquanto os demais, inspiradores da proposta afirmam que, na prática, a mesma suspende, durante sua vigência, a aplicação daquele Acordo.

Restrições às Exportações

O AsA prevê que os países não devem fazer uso de medidas que restrinjam ou proíbam as exportações. Este é um tema central e que dá consistência ao conceito de segurança alimentar global através do livre comércio.

A possibilidade de algum país poder restringir, de forma unilateral e não disciplinada, a exportação de determinado produto, coloca claramente em risco o conceito de que uma maior liberdade comercial conduz a uma maior segurança alimentar, através de uma oferta estável a preços compatíveis de produtos agroalimentares.

Assim, o fato de um país poder restringir a saída de um produto diante de uma situação de escassez, ou por outros motivos, dificulta o acesso a estes mercados por parte dos países que dependem dessa oferta, e nela confiam, para o suprimento de suas necessidades (segurança alimentar), colocando em cheque este conceito. Além disso, essas restrições acentuam a oscilação da oferta e dos preços, dificultando o ajuste e impondo custos adicionais aos demais países.

Comitê de Agricultura

O Acordo criou o Comitê de Agricultura, que tem por função gerenciar o processo de implementação do Acordo, acompanhando o cumprimento dos compromissos assumidos e servindo de fórum para os debates e esclarecimentos de questões que surjam entre os países membros. Para tanto, os países membros deverão regularmente submeter ao Comitê notificações contendo informações sobre as medidas praticadas que beneficiem o setor, obedecendo à metodologia estabelecida no documento G/AG/2 do Comitê.

4) Pontos relevantes a serem considerados na retomada das negociações agrícolas

4.1) Considerações gerais

A retomada das negociações visando à continuidade do processo de liberalização comercial se dará, fundamentalmente, nas três áreas já definidas na Rodada Uruguai e consolidadas no AsA, quais sejam: acesso a mercados, medidas de apoio interno e subsídios à exportação. Hierarquizando estes assuntos, considera-se que, dentre estas três áreas, especial enfoque deveria ser dado para as áreas de subsídios à exportação e de acesso aos mercados, o que não significa, entretanto, que não se avance de forma substantiva em alguns temas relativos ao apoio interno.

Entende-se que maiores disciplinas nas medidas

eminentemente comerciais – acesso a mercados e subsídios à exportação – limitarão sobremaneira a possibilidade de se sustentar políticas de apoio interno que distorcem o mercado, inviabilizando-as ou exigindo crescentes recursos orçamentários para a sua manutenção. Neste último caso, a própria sociedade, como tem sido o caso da União Européia, começa a questionar a manutenção desse tipo de políticas. Além disso, disciplinar as políticas de apoio interno é uma tarefa politicamente mais sensível e sendo ainda de difícil monitoramento pelos demais membros.

Além destes, outros temas, que já estão na pauta e que exigem um posicionamento, também estão descritos, referenciados como “outros temas que deverão ser negociados”. Entre estes deve-se chamar especial atenção aos englobados, por um grupo de países, na expressão “multifuncionalidade” (nova roupagem aos temas que na Rodada Uruguai eram entendidos como as preocupações não comerciais), tais como segurança alimentar, preservação do meio ambiente, emprego, paisagem, desenvolvimento rural etc., em virtude de prováveis novos enfoques que venham a ser apresentados pelos membros deste grupo.

Antes de se apresentar os pontos considerados como relevantes para a retomada das negociações, faz-se dois comentários:

I) Entende que, em termos de abrangência das negociações, estas devem ser amplas e gerais (“comprehensive negotiations”), isto é, não se apóia a alternativa de que as negociações sejam feitas por setores produtivos. A proposta de negociação setorializada poderia levar a um desequilíbrio nos resultados. Estes seriam mais significativos para aqueles produtos/setores onde já existe uma maior liberalização dos mercados, enquanto seriam menos expressivos naqueles setores ditos sensíveis para países com maior poder na negociação (tais como açúcar, lácteos, carnes, fumo, suco de laranja etc.), onde o Brasil tem maiores interesses. Regras genéricas aplicadas sobre todos os setores agropecuários tendem a gerar um equilíbrio maior entre diferentes setores.

Todavia, não se exclui a possibilidade de que eventuais acordos setoriais, desde que cumpram com os objetivos das negociações, possam ser apresentados pelos setores privados através de suas associações, podendo ser, posteriormente, incorporados aos resultados das mesmas. Um exemplo desta proposta foi a tentativa do acordo “zero por zero”, para o setor de oleaginosos, apresentada por algumas entidades de classe durante a Rodada Uruguai.

II) A produção agrícola brasileira, de uma maneira geral, é competitiva em relação aos demais países, sendo ainda um dos poucos países do mundo com grande capacidade de expansão de área física para a produção agropecuária. Além disso, o Brasil, a partir do início dos anos 90, passou por um forte processo unilateral de liberalização comercial, o qual foi aprofundado com a implementação do MERCOSUL, além de uma redução significativa da intervenção do Estado nos mercados, em particular nos mercados agrícolas. Em decorrência, pode-se inferir que o Brasil é favorecido com o aprofundamento do processo de liberalização dos mercados agropecuários.

Todavia, tal fato não impede que o país continue importando produtos agrícolas por diferentes razões, tais como, problemas de competitividade em alguns produtos, estratégias setoriais, logísticas, produtos regionais diferenciados etc. Assim sendo, não se pode perder de vista o entendimento de que o comércio é uma via de mão dupla.

4.2) Subsídios à exportação

I – Diretriz básica: Eliminação dos subsídios à exportação como condição básica para a liberalização dos mercados.

II – Pontos relevantes:

- Os subsídios à exportação se caracterizam como medidas de caráter eminentemente comercial, via de regra, decorrentes de excedentes gerados por políticas internas que distorcem o mercado. Por ser uma área com características eminentemente comerciais, considera-se que, a partir da plena implementação dos compromissos decorrentes da retomada das negociações, ela seja incorporada às regras e disciplinas gerais da OMC, às quais já estão sujeitos os demais setores do comércio internacional. Isto, de fato, equivale a eliminar a possibilidade de se utilizar estas medidas nas práticas comerciais com o objetivo de aumentar a competitividade nos mercados externos. As justificativas para a existência de um tratamento distinto ao setor agrícola nas regras multilaterais de comércio não pode continuar sendo ampliado para a área de subsídios à exportação;
- Com relação às diferentes formas de evitar o pleno cumprimento dos compromissos na área de competitividade das exportações (“circumventions”), conforme mencionado no AsA, estas devem ser claramente explicitadas a partir das práticas identificadas durante o período de implementação do Acordo. Os mecanismos associados à concessão de crédito é um dos exemplos mais evidentes de contornar estes compromissos, sendo um artifício que afeta de forma significativa a competitividade externa.

4.3) Acesso a mercados

I – Diretriz básica: Reduzir ao máximo as tarifas vigentes, tomando como base as tarifas consolidadas ao final do período de implementação do AsA, levando em conta que as tarifas para os produtos agropecuários continuam sendo muito mais elevadas do que aquelas vigentes para os produtos industriais. Este elevado nível tarifário, com forte incidência de picos tarifários, decorrem tanto das elevadas tarifas vigentes para os produtos agrícolas quando do início da Rodada Uruguai como daqueles resultantes do processo de “tarifificação”, que refletiu a forte proteção comercial não-tarifária prévia à Rodada Uruguai.

II – Pontos relevantes:

- Tarifas – “pico e escalada tarifária”
 - Considera-se que uma proposta aceitável no que diz respeito à tarifas deveria contemplar, além de substantiva redução dos picos tarifários, a questão da “escalada tarifária”, ou seja, o diferencial desmesurado entre tarifas aplicadas sobre produtos em diferentes estágios de processamento dentro de uma cadeia produtiva, com vistas à proteção do valor agregado⁽¹⁵⁾.
 - Ressalte-se que critérios como o adotado na Rodada Uruguai, qual seja, redução média de 36% nas tarifas com um mínimo de 15% por linha tarifária seria incompatível com essa proposta. O critério da Rodada Uruguai acentuou a “escalada tarifária”, com uma redução mínima nos picos, uma vez que os países escolheram os produtos com maior valor agregado, ou mais sensíveis, para dar esta redução mínima. Esse critério não reduz, como seria desejável, os picos tarifários, permitindo ainda ampliar a escalada tarifária.
 - Assim sendo, sem prejuízo de outras fórmulas que vierem a ser examinadas, e que tenham efeitos similares, propõem-se a utilização da chamada “fórmula suíça”⁽¹⁶⁾, que permite atingir o objetivo buscado, ou seja, reduzir, de forma significativa, tanto os picos tarifários como a “escalada tarifária”
 - Dependendo das tarifas resultantes da negociação, caso este diferencial continue elevado, dever-se-ia prever restrições adicionais à escalada, limitando a diferença máxima entre diferentes graus de processamento a um percentual definido.
- Quotas:
 - Com relação a este tema, deve-se mencionar que as quotas existentes pós Rodada Uruguai caracterizam-se como quotas concessionais, associadas ao processo de “tarifificação”, como forma de garantir o “acesso corrente” ou o “acesso mínimo”. Assim, estas quotas têm características distintas das quotas restritivas que existiam antes da Rodada Uruguai, que foram “tarifizadas” e banidas no processo negociador. De qualquer forma, estas quotas, por princípio, devem ser entendidas como um mecanismo de transição, que também deveriam naturalmente ser extintas a partir do processo de redução de tarifas e ampliação das quotas.
 - Propõem-se um prazo para a eliminação das quotas existentes, prevalecendo para todas as importações, uma tarifa não superior à vigente para as quotas tarifárias. Tal prazo deveria ser aquele que vier a ser negociado para a implementação dos compromissos.
 - Durante o prazo para a eliminação das quotas, estas devem ser ampliadas, gradativamente, até a sua completa eliminação. O percentual de amplia-

⁽¹⁵⁾ Vide Anexo V, nota explicativa nº 06

⁽¹⁶⁾ Vide Anexo V, nota explicativa nº 07

- ção deveria ser vinculado a alguns critérios tais como o grau de preenchimento verificado durante o período de implementação e/ou ao nível da tarifa extra-quota. Sua implementação poderia ser através da ampliação inversamente proporcional ao preenchimento da quota, ou seja, aumentar mais as quotas que tiverem um menor grau de preenchimento. Por outro lado, itens tarifários com tarifas extra-quota maiores deveriam ter uma aumento mais expressivo do que aquelas com tarifas mais reduzida, uma vez que, neste caso, o comércio extra-quota é, não raro, proibitivo. A lógica destes critérios seria a de buscar a eliminação de fato das quotas, isto é, tornando as quotas inócuas via ampliação das mesmas ou pela redução das tarifas vigentes, aproximando-as às condições vigentes intra-quota.
- Outra questão suscitada no processo preparatório refere-se às importações incluídas no cômputo para efeito do preenchimento das quotas. São questionadas a inclusão das importações de países não-membros da OMC e as importações ao amparo de acordos regionais e preferenciais. Deve-se ter em conta que no caso do cálculo do acesso corrente muitos países incluíram e mantiveram as quotas negociadas previamente ao Acordo, fazendo parte do quantitativo da quota.
 - Forma de aplicação das tarifas:
 - Quanto ao estabelecimento e cobrança de tarifas de importação, duas formas são previstas: tarifas “ad-valorem” e tarifas específicas. Embora a forma mais comum seja a “ad-valorem”, é previsto, e muitos países utilizam, as específicas. Alguns ainda utilizam as duas formas, cumulativamente, para um mesmo item tarifário. As tarifas específicas são representadas por um valor monetário fixo, independente do valor declarado da mercadoria.
 - As dificuldades com este tipo de tarifa é que o grau de proteção conferido não é muito transparente, como é o caso das tarifas “ad-valorem”, em particular quando fixado em moeda nacional e esta não tenha curso corrente nos mercados financeiros internacionais. Além disso, o fato de ser uma proteção variável gera uma proteção adicional em relação aos países que aplicam tarifas “ad-valorem”, quando ocorre uma redução dos preços de mercado, situação considerada injusta do ponto de vista da equidade das obrigações das partes contratantes.
 - É muito difícil eliminar a possibilidade de utilizar tarifas específicas, sobretudo por se tratar de um tema que não se restringe ao setor agrícola. Assim, propõem-se que haja um estímulo à transformação de tarifas específicas em “ad-valorem”, e uma busca de maior transparência (divulgação de estimativas da tarifa “ad-valorem” correspondente). Em termos práticos, propõem-se que, embora se possa continuar aplicando tarifas específicas, haja uma consolidação de uma tarifa máxima “ad-valorem” que esta tarifa específica poderia representar.
 - Salvaguardas especiais:
 - O mecanismo das salvaguardas especiais foi aceito sob o argumento de que o processo de “tarificação” não daria a mesma certeza quanto ao grau de proteção pois substituiu uma restrição efetiva (quotas, proibições, comércio administrado, etc.) por um outro tipo de proteção, ainda que, em tese, fosse equivalente. A aplicação da salvaguarda especial poderia se dar pelo critério de preço, no qual um gatilho seria acionado quando os preços dos produtos importados chegassem ao mercado interno abaixo de um preço de referência, ou pelo critério de quantidade, se o volume das importações excedessem um gatilho relacionado às oportunidades efetivas de acesso a mercados.
 - Esta salvaguarda é acionada automaticamente por gatilhos de quantidade e de preços, diferentemente da salvaguarda gerais que exigem comprovação de dano e eventualmente compensações aos países que se sintam prejudicados. Considera-se que o período de implementação foi suficientemente amplo para testar a eficiência da proteção unicamente tarifária. Os países passariam a se beneficiar das salvaguardas gerais da OMC, estabelecidas em Acordo específico.
 - Propõem-se a pura e simples eliminação do Artigo 5 do AsA, que estabelece este mecanismo de salvaguardas específico para os produtos agrícolas objeto de “tarificação”.

4.4) Medidas de apoio interno

I – Diretriz básica: Reduzir ao máximo os efeitos distorcivos proveniente da utilização de medidas de apoio, de modo a assegurar o processo de liberalização dos mercados agrícolas.

II – Pontos relevantes:

- Reduzir o nível dos apoios internos (AMS) concedidos ao limite previsto na “cláusula de minimis”, ou seja, 5% do valor da produção para países desenvolvidos e 10% para países em desenvolvimento. Isto, na prática, seria aplicar o princípio de redução maior para os países que mantêm níveis de apoios maiores.
- Relativamente à “caixa-verde”, rever os critérios básicos de enquadramento, além de aprofundar o monitoramento de sua utilização. Entre os critérios básicos, além dos efeitos diretos sobre o mercado, deve-se aprofundar a análise de outros efeitos, tal como o “efeito riqueza”, na decisão do produtor. Neste sentido, deve-se fazer um exame profundo da “caixa verde” a partir das políticas atualmente notificadas, em particular aquelas com elevados valores declarados, para verificar sua plena conformidade com o espírito da mesma.

- *No que diz respeito à “caixa azul”, entende-se que este tipo de política, além de outros efeitos sobre a competitividade, impede que a produção participe do reequilíbrio da oferta e demanda. Em outras palavras, ao não permitir a resposta do setor produtor a uma alteração dos sinais de mercado, por exemplo, a uma elevação de preços decorrente de uma escassez, o que estimularia a uma expansão da produção, impede que a produção participe do reequilíbrio da oferta e demanda. Dessa forma, por uma questão de princípio, e pelas razões acima expostas, a sua extinção seria o mais indicado.*

4.5) Outros assuntos que deverão ser negociados

Cláusula da Paz

Persiste uma dúvida quanto à conveniência de se eliminar o Artigo 13 por inteiro ou tão-somente os termos relativos à “devida moderação” quando da utilização do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias. Este Artigo isenta a “caixa verde” da aplicação de Medidas Compensatórias e estabelece as condições de aplicação daquele Acordo contra os demais subsídios, os seja, as medidas de apoio interno incluídas na AMS e os subsídios à exportação. Certamente, o conceito de “devida moderação”, que estabelece um período de “paz” por 9 anos, deve ser extinto como prevê o Acordo.

Contudo, deve-se analisar as vantagens de se adotar plenamente o Acordo de Subsídios para o caso da agricultura. Em muitos casos, o AsA avançou bastante em termos de englobar não apenas políticas comerciais mas também disciplinando as políticas internas. Neste sentido, o AsA pode ser mais detalhado em termos das políticas que distorcem ou não o comércio, enquanto o Acordo de Subsídios tem descrições mais genéricas. O conceito de subsídios não específicos, por exemplo, poderia dar margem de manobra a se incluírem os subsídios setoriais na categoria de não acionáveis.

Uma alternativa seria a eliminação desse Artigo 13 com a transcrição para o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias daqueles dispositivos disciplinadores das medidas de apoio interno. Isto permitiria a plena aplicação desse Acordo aos produtos cobertos pelo AsA.

Créditos à Exportação

A questão do crédito à exportação, em que pese estar associada a aspectos de subsídios à exportação, deve merecer uma atenção especial em função de sua finalidade e importância, que cresce cada dia mais, na competição no comércio mundial de produtos agroalimentares.

Assim, é necessário definir critérios para disciplinar estas operações de modo que não seja possível existir vazios que viabilizem a utilização desses programas de forma desleal, anulando a competitividade e a eficiência na alocação de recursos pelo mercado. Todavia, as iniciativas levadas a efeito no âmbito da OCDE não atingiram, até o momento, o tão esperado disciplinamento, tal como já existe

para os produtos industriais. Em tese, este não seria um tema novo na negociação agrícola, uma vez que o Artigo 10.2 já prevê o seu disciplinamento.

Concretamente, a proposta é de que se retomem as negociações no âmbito da OMC. Embora se deva beneficiar-se do estágio já alcançado nas negociações levadas a cabo na OCDE, o foro legítimo de negociação de acordos com obrigatoriedade de cumprimento é a OMC. Além disso, algumas das restrições impostas por países que não vêm aceitando os termos acordados referem-se a mudanças em regras e disciplinas da OMC. Esta é um razão adicional para que se possa desbloquear, na OMC, a negociação de um acordo que venha a disciplinar o tema.

Para tanto, o objetivo da negociação deve ser o de incorporar às regras da OMC as práticas de concessão de crédito à exportação de produtos agropecuários, disciplinando a intervenção governamental e enquadrando os financiamentos nas condições normais de mercado, excluindo a participação oficial oferecendo subsídios e garantias que distorçam as condições de competitividade no fornecimento desse tipo de crédito. Nesse processo de negociação, alguns pontos são de crucial importância, a saber:

- *qual modalidade de operação admitir: concessão direta de crédito, garantia da operação (contra riscos políticos e comerciais) para o exportador;*
- *como tratar a participação do estado nessas diferentes modalidades de operações;*
- *nas operações de concessão de crédito, como se estabelecer as condições (prazo e condições para o pagamento do empréstimo), como determinar as taxas de juros a serem cobradas, admitir-se-á a concessão direta de crédito ou somente a equalização nas taxas de juros;*
- *nas operações de garantia, como definir o prêmio a ser pago, quais os tipos de riscos a serem cobertos, a garantia a ser sustentada pelo estado poderá ser plena ou deve ser parcial, e*
- *como diferenciar medidas de apoio voltadas para operações comerciais normais, as quais podem caracterizar subsídios, daquelas que se referem a medidas de ajuda aos países em desenvolvimento.*

Quanto ao último ponto mencionado no parágrafo anterior, não se pode esquecer o tratamento diferenciado que deve ser dispensado aos países de menor desenvolvimento relativo e importadores líquidos de alimentos. Para tanto, é importante deixar bem nítida a distinção entre o crédito favorecido à exportação que tenha o objetivo de aumentar a participação no mercado, com conseqüentes efeitos que distorcem comércio internacional daquele que é concedido a título de ajuda alimentar ou programas de financiamento para compra de alimentos ao amparo de organismos internacionais. Tais programas são regidos por princípios e regras que dão clareza e transparência ao processo e são destinados a países carentes de recursos, segundo padrões específicos definidos por organismos internacionais como a FAO e a própria OMC, através da “Decisão sobre Medidas Relativas aos Possíveis Efeitos Negativos do Programa de Reforma em Países de Menor Desenvolvimento

Relativo e em Países em Desenvolvimento Importadores Líquidos de Alimentos”.

Entidades Monopólicas Estatais ou Privadas

Uma questão que afeta sensivelmente o fluxo de comércio entre os países é a existência e a atuação de empresas, quer sejam estatais ou não, que desfrutem de determinados privilégios conforme o descrito no Artigo XVII do GATT 1994 e no “Entendimento sobre a Interpretação do Artigo XVII do GATT1994”. De uma maneira geral, essas empresas gozam desses privilégios em função de atuarem também como instrumento de execução de políticas econômicas do Estado.

A preocupação com este tipo de empresa prende-se ao fato de que, a título de executarem algum tipo de política voltada para o setor agrícola, a atuação delas pode obstruir o comércio externo, tanto na exportação como na importação, de determinado produto agropecuário. No exercício de suas funções estas empresas não deveriam interferir no livre funcionamento do mercado, isto é, devem operar de forma clara e transparente de modo a evitar que venham a constituir barreiras não tarifárias ao comércio.

A título ilustrativo, citam-se algumas observações do trabalho “Operations of State Trading Enterprises as they Relate to International Trade”, feito pelo Secretariado do Grupo de Trabalho sobre Empresas Estatais da OMC. Segundo este trabalho, embora essas empresas possam ser encontradas tanto no setor industrial quanto no agrícola, a maior concentração delas e as mais importantes atuam no setor agrícola. Além disso, uma percentagem significativa dessas empresas combina monopólio do comércio externo com algum grau de responsabilidade no gerenciamento da produção doméstica e na distribuição da produção, em especial para produtos lácteos e grãos.

Assim, em que pese este tema ser tratado por um Grupo de Trabalho próprio, entende-se que a próxima negociação agrícola deve dispensar uma atenção especial ao assunto. Nesse sentido, é importante obter informações que permitam delimitar melhor suas áreas de ação (em que setores são mais preponderantes), conhecer a sua participação no comércio agrícola mundial e entender como operam as suas transações para permitir uma melhor avaliação dos efeitos da atuação deste tipo de empresa sobre o comportamento do mercado.

O objetivo principal neste tema da negociação é buscar regulamentar e disciplinar a atuação dessas empresas, por serem anticompetitivas, eliminando os privilégios que atualmente desfrutam por agir como instrumento de exe-

cução de política econômica. Diversos países contam com entidades que usufruem de monopólio nas importações e exportações de produtos agrícolas, portanto, em condições com as quais os agentes privados não podem competir.

Preocupações Não Comerciais (Multifuncionalidade da Agricultura)

O primeiro ponto a ser enfatizado é que o conceito de multifuncionalidade da agricultura não é novo, tendo sido parte integral do Acordo da Rodada Uruguai, contemplado sob o conceito de preocupações não comerciais. Todas as preocupações levantadas durante aquela Rodada e que continuam sendo mencionadas - em particular a segurança alimentar, as preocupações ambientais, paisagísticas, as questões sociais, o desenvolvimento rural - foram contempladas na “caixa verde”. Outras questões relativas à segurança dos alimentos - abrangidas dentro dos conceitos de inocuidade e qualidade - também foram levados em conta em outros Acordos (Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio). Neste sentido, o conceito de multifuncionalidade pode ser aceito desde que continue sendo tratado dentro dos princípios da “caixa verde”. É claro que a insistência de alguns países em rerepresentar o tema sob uma nova roupagem leva a supor que o mesmo venha ser uma nova justificativa para a manutenção das atuais políticas que distorcem o comércio e que não mais encontram defesa nos argumentos tradicionais.

Deve-se lembrar que alguns temas que tiveram grande ênfase como justificativa para manutenção de proteção e subsídios durante a Rodada Uruguai, tal como a questão da segurança alimentar hoje já são colocados em segundo plano. Se conseguiu evoluir para um conceito de segurança alimentar global. Este tem sido o conceito defendido pelo Brasil, e que já foi aceito pela FAO.

Até que sejam apresentadas propostas concretas sobre o assunto, quando então será possível firmar-se uma posição a este respeito, deve-se continuar com o mesmo argumento defendido durante a Rodada Uruguai, qual seja, de que a “caixa-verde” foi criada para tratar desses assuntos, sendo ampla o suficiente para acomodar as preocupações não comerciais.

Restrições às Exportações

Pelas razões expostas no item 4 do capítulo 4, propõem-se eliminar a possibilidade de aplicação de restrições quantitativas ou outras formas (taxação das exportações) sobre as exportações de produtos agroalimentares.

ANEXOS

Anexo I:

Acordo sobre Agricultura

Preâmbulo

Tendo decidido estabelecer uma base para iniciar um processo de reforma do comércio em agricultura, em consonância com os objetivos das negociações, como definidos na Declaração de Punta Del Leste;

Recordando que o objetivo de longo prazo acordado na Revisão de Meio Período “é o de estabelecer um sistema de comércio agrícola justo e com orientação de mercado e que um processo de reforma deve ser iniciado por intermédio da negociação de compromissos de apoio e proteção e por intermédio do estabelecimento de regras e disciplinas do GATT fortalecidas e operacionalmente mais eficazes”;

Recordando ainda que “o objetivo de longo prazo supramencionado consiste em proporcionar reduções progressivas substanciais em apoio e proteção à agricultura, a serem mantidas durante um período acordado de tempo, resultando na correção e prevenção de restrições e distorções em mercados agrícolas mundiais;

Decididos a alcançar compromissos específicos de consolidação em cada uma das áreas seguintes: acesso a mercados, apoio interno e competição em exportações; e a alcançar um acordo sobre questões sanitárias e fitossanitárias;

Tendo acordado que ao implementarem seus compromissos em acesso a mercados, os países desenvolvidos membros levariam integralmente em consideração as necessidades e condições particulares dos países em desenvolvimento membros pelo fornecimento de uma melhora de oportunidades e de condições de acesso para produtos agrícolas de especial interesse a tais membros, incluindo a mais ampla liberalização do comércio de produtos tropicais, conforme acordado na Revisão de Meio Período, e para produtos de particular importância para a diversificação da produção com vistas a permitir o abandono de culturas narcóticas ilícitas;

Tomando nota de que os compromissos assumidos no programa de reforma devem ser realizados de forma equitativa entre todos os membros, levando-se em consideração as preocupações não-comerciais, entre as quais a segurança alimentar e a necessidade de proteção do meio ambiente; levando-se em consideração o acordo de que o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento é um elemento integrante das negociações; e, tomando-se em conta os possíveis efeitos negativos da implementação do programa de reformas nos países de menor desenvolvimento relativo e nos países em desenvolvimento importadores líquidos de alimentos;

Anexo II:

Acordo sobre Agricultura

Artigo 13

Devida Moderação

Durante o período de implementação, não obstante as disposições do GATT1994 e do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (“Acordo sobre Subsídios”):

a) As medidas de apoio interno que estejam totalmente em conformidade com as disposições do Anexo 2 do presente Acordo:

I) constituíram subsídios não-acionáveis para os propósitos de direitos compensatórios;

II) estarão isentas de ações baseadas no Artigo XVI do GATT1994 e da Parte III do Acordo sobre Subsídios; e

III) estarão isentas de ações baseadas em anulação ou prejuízo, em situação de não-violação, dos benefícios advindos de concessões tarifárias resultantes, para um outro membro, do Artigo II do GATT1994, no sentido do parágrafo 1(b) do Artigo XXIII do GATT1994.

b) As medidas de apoio interno que estejam totalmente em conformidade com as disposições do Artigo 6 do presente Acordo, incluindo os pagamentos diretos que atendam aos critérios enunciados no parágrafo 5 de tal Artigo, consubstanciadas na Lista de cada membro, assim como o apoio interno dentro dos limites dos níveis de *de minimis* e em conformidade com as disposições do parágrafo 2 do Artigo 6:

I) estarão isentas da imposição de direitos compensatórios, a menos que a existência de uma determinação de dano ou ameaça de dano seja estabelecida, de acordo com o Artigo VI do GATT1994 e da Parte V do Acordo sobre Subsídios, e utilizar-se-á a devida moderação para a abertura de quaisquer investigação em matéria de direitos compensatórios;

II) estarão isentas de ações baseadas no parágrafo 1 do Artigo XVI do GATT1994 ou nos Artigos 5 e 6 do Acordo sobre Subsídios, desde que tais medidas não concedam apoio a um produto de base específico além daquela

decidido durante o ano comercial de 1992; e
 III) estarão isentas de ações baseadas na anulação ou prejuízo, em situação de não-violação, dos benefícios advindos de concessões tarifárias resultantes, para um outro Membro, do Artigo II do GATT1994, no sentido do parágrafo 1(b) do Artigo XXIII do GATT1994, desde que tais medidas não concedam apoio a um produto de base específico além daquele decidido durante o ano comercial de 1992.

c) Os subsídios à exportação que estejam totalmente em conformidade com as disposições da Parte V do presente Acordo, consubstanciadas na Lista de cada Membro:

I) estarão sujeitos a direitos compensatórios unicamente a partir da determinação da existência de dano ou ameaça de dano baseada no volume, efeito em preços, ou conseqüente impacto, de acordo com o Artigo VI do GATT1994 e com a Parte V do Acordo sobre Subsídios, e utilizar-se-á a devida moderação para a abertura de quaisquer investigações em matéria de direitos compensatórios; e

II) estarão isentos de ações baseadas no Artigo XVI do GATT1994 ou nos Artigos 3, 5 e 6 do Acordo sobre Subsídios

Anexo III:

Acordo sobre Agricultura

Artigo 20

Continuação do Processo de Reforma

Reconhecendo que o objetivo de longo prazo das reduções progressivas e substanciais em apoio e proteção que resultem em uma reforma fundamental é um processo contínuo, os membros concordam que as negociações para a continuidade de tal processo serão iniciadas um ano antes do término do período de implementação, levando-se em consideração:

a) a experiência adquirida até essa data na implementação dos compromissos de redução;

b) os efeitos dos compromissos de redução no comércio mundial no setor agrícola;

c) as preocupações não-comerciais, o tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento membros e o objetivo de estabelecer um sistema de comércio agrícola justo e com orientação de mercado, assim como os demais objetivos e preocupações mencionados no preâmbulo do presente Acordo; e

d) outros compromissos que sejam necessários para alcançar os acima mencionados objetivos de longo prazo

Anexo IV:

Acordo sobre Agricultura

Artigo 2

Cobertura de Produtos

Este Acordo se aplica aos produtos listados no Anexo 1 do presente Acordo, doravante denominados produtos agrícolas.

Acordo sobre Agricultura

ANEXO I

Cobertura de Produtos

1. Este Acordo deverá cobrir os seguintes produtos:

(I) Os capítulos de 01 a 24 do Sistema Harmonizado, menos peixes e produtos pesqueiros (capítulo 4), mais (*):

(II)	subposição do SH	2905.43	(manitol)
	subposição do SH	2905.44	(sorbitol)
	Posição do SH	3301	(óleos essenciais)
	Posições do SH	3501 a 3505	(substâncias derivadas da caseína, amidos e féculas modificadas, colas)
	subposição do SH	3809.10	(agentes de acabamento)
	subposição do SH	3826.60	(sorbitol, exceto o da subposição 2905.44)
	Posições do SH	4101 a 4103	(peles)
	Posições do SH	4301	(peleteria – peles com pelo)
	Posições do SH	5001 a 5003	(seda crua e desperdícios de seda)
	Posições do SH	5101 a 5103	(lã e pelos de animais)
	Posições do SH	5201 a 5203	(algodão, desperdícios de fios, algodão cardado ou penteado)
	Posições do SH	5301	(linho em bruto ou trabalhado)
	Posições do SH	5302	(cânhamo em bruto ou trabalhado)

(*): as designações que figuram entre parênteses não são necessariamente exaustivas

2. As disposições acima não limitarão a cobertura de produtos do Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias.

Anexo V: Notas Explicativas

Nota 1 – Grupo de Cairns

O Grupo de Cairns foi constituído em 1986, no início da Rodada Uruguai, por 14 países com o objetivo de atuar no processo de negociações que se iniciava. Ele é composto por países que têm na produção e exportação de produtos agropecuários uma forte base para suas economias, e que isoladamente não teriam condições de influir de forma mais decisiva no processo de negociação. Com a conclusão da Rodada Uruguai, o Grupo considerou a experiência positiva, decidindo por sua manutenção no intuito de acompanhar o processo de implementação do Acordo sobre Agricultura e, mais recentemente, atuar na retomada das negociações agrícolas. A sua atuação é no sentido de aprofundar o processo de liberalização do comércio de produtos agrícolas, servindo de contraponto entre as posições das maiores potências comerciais agrícolas, principalmente, entre a UE e os EUA.

Uma vez por ano realiza-se a reunião de ministros do Grupo de Cairns, para tomada de decisões e estabelecimento de metas e planos de trabalho, tendo em vista as necessidades de negociações. Existe uma instância intermediária, a Reunião de Funcionários de Alto Nível (Senior Officials' Meetings – SOM), que ocorre sempre que temas importantes devam ser considerados. No nível técnico, em Genebra, os representantes freqüentemente realizam reuniões de trabalho para avaliações e troca de informações, além de eventual elaboração de documentos técnicos.

Atualmente, ele é formado por 18 países que respondem por 1/3 das exportações agrícolas mundiais, a saber: África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Fiji, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia e Uruguai.

Nota 2 – Lista de compromisso

Entende-se por “lista de compromisso” o documento onde os países definem e notificam, durante negociações na OMC, seus compromissos e obrigações perante os outros membros da instituição. Ela contém os termos, as condições e as qualificações que abrangem as áreas objeto das negociações. No caso das negociações agrícolas da Rodada Uruguai, a lista de compromissos dos países contém:

- quais são as tarifas consolidadas e, se for o caso, a descrição das quotas tarifárias;
- qual é o total do AMS que foi calculado para o período base (1986/88), descrevendo os compromissos de redução ao longo do período de implementação do AsA;
- quais produtos foram beneficiados por algum tipo de subsídio à exportação durante o período base (1986/90), indicando o valor e a quantidade em que isto ocorreu, além de descrever os compromissos de redução ao longo do período de implementação do AsA.

Nota 3 – Comentários sobre a expressão “export competition” e a questão do subsídio à exportação

A expressão “export competition” abrange o conjunto de medidas que, de alguma maneira, dêem apoio às exportações de forma a torná-las mais competitivas em relação às fornecidas por outros membros. Estas medidas incluem os subsídios, mas não necessariamente se restringem a eles, e outras que podem ser consideradas de efeito equivalente. O que distingue o conceito de “export competition” das medidas de apoio interno é que o benefício decorrente da medida está condicionado, na normativa que o estabelece, à exportação do produto. Assim, por exemplo, o apoio a uma produção que seja em parte ou em sua totalidade exportada não é classificada como subsídio à exportação, caso a concessão do benefício não esteja condicionada à exigência de vendê-la no mercado externo.

O AsA apresenta uma lista ilustrativa (Art.9.1) de subsídios às exportações. Embora essa lista descreva os principais tipos de subsídios às exportações usualmente aplicados, e sobre os quais se estabelecem os compromissos de redução, esta mesma lista de certa forma limita a abrangência do conceito àqueles subsídios descritos.

No Art. 10.1, no entanto, o AsA determina que outras formas de subsídios às exportações, as não listadas no Art. 9.1, inclusive as transações não comerciais (como, por exemplo, a ajuda alimentar), quando concedidas, devem ser feitas de forma a não elidir os compromissos estabelecidos no Acordo. Esta abertura, que implicitamente aceita “outras formas de subsídios às exportações”, é que deve ser objeto de preocupação, uma vez que aparentemente passam a ser aceitos, ainda que com a vaga restrição de que não devem ser usados de forma a elidir os compromissos.

Nota 4 – O processo de consolidação tarifária

Entende-se por consolidação de tarifas o ato de um membro assumir um compromisso legal perante os demais membros, devidamente notificado à OMC, de não elevar as tarifas acima de um determinado nível acordado nas negociações, o qual consta da sua lista de compromissos. Para desconsolidar uma tarifa, o país deve negociar com os outros membros da OMC que demonstrem interesse e se habilitem (segundo o disposto no Artigo XXVIII do GATT1994) e eventualmente dar compensações aos países que se julguem afetados pela decisão. O objetivo da consolidação é dar maior transparência e certeza ao comércio. Cabe mencionar que, em muitos casos, principalmente para os países em desenvolvimento, as tarifas efetivamente aplicadas são inferiores às consolidadas.

No que diz respeito às tarifas agrícolas, estas foram objeto de consolidação abrangente durante as negociações da Rodada Uruguai. Os países desenvolvidos procederam à consolidação tendo como base as tarifas efetivamente aplicadas em setembro de 1986, o mês de lançamento da Rodada Uruguai. Já aos países em desenvolvimento foi dada a oportunidade de negociar qual seria o limite a ser consolidado na OMC. O Brasil, consolidou a quase totalidade de suas tarifas em 35%, enquanto, para um pequeno grupo de produtos notoriamente subsidiado em seus países de origem (lácteos, arroz, carnes, dentre outros), essa consolidação foi de 55%.

Nota 5 – Medida Global de Ajuda (Aggregate Measure of Support – AMS)

A Medida Global de Ajuda é o nível de apoio anual, expresso em termos monetários, concedido aos produtores agrícolas, podendo ser ele específico ou não específico por produto. O AMS é específico por produto quando é possível identificar o produto para o qual o apoio, ou um conjunto de apoios, é direcionado enquanto o não específico por produto são os apoios cujos benefícios não podem ser associado a um determinado produto. No cálculo da Medida Global de Ajuda, seja ele específica ou não específica por produto, excetua-se as medidas incluídas nas “caixas” verde e azul.

Outro conceito associado à AMS é a Medida Global de Ajuda Total – AMS Total. Este resulta do somatório de todos os AMS específicos e não específicos por produtos, excluídos aqueles que se situarem abaixo do percentual do valor da produção previsto na “cláusula de minimis”. No caso em que todos os AMS, específicos ou não específicos por produto, forem inferiores ao previsto na “cláusula de minimis”, a AMS total é zero

Nota 6 – Escalada tarifária

A escalada tarifária é a aplicação de diferentes (crescentes) níveis tarifários dentro de uma cadeia produtiva como forma de proteger a produção que contenha maior valor agregado. Deve-se deixar claro que a busca de uma proteção ao valor agregado é uma prática corrente quando da definição de uma estrutura tarifária. Assim, com raras exceções, como é o caso do Chile, as estruturas tarifárias buscam a defesa do valor agregado através de uma “proteção efetiva” positiva dos produtos com maior grau de processamento, ou seja, através da escalada tarifária. Este é, inclusive, o critério adotado pela Tarifa Externa Comum (TEC) do MERCOSUL, em que a diferença de tarifas entre uma etapa e outra é, como regra geral, de apenas dois pontos percentuais.

O problema da “escalada” surge quando este diferencial assume proporções elevadas, dando uma proteção desmesurada ao processador nacional, restando aos demais países a condição de fornecedores de matérias-primas. Esta proteção ao valor agregado, a partir de um certo ponto, passa a ter como efeito fortes distorções no comércio e na alocação dos recursos produtivos. Como esta é uma prática geralmente adotada pelos países desenvolvidos para proteger a sua agroindústria, os países em desenvolvimento têm encontrado crescentes dificuldades para implementar uma agroindústria local.

Considerando a crescente importância dos produtos processados no comércio mundial, não só do ponto de vista do valor agregado mas sobretudo pela possibilidade de diferenciação dos produtos processados por marcas, que por sua vez permitem o controle dos mercados, esta questão passa a ter uma relevância similar à dos picos tarifários, razão pela qual devem ser tratados de forma conjunta e não ser colocada num segundo plano, tal como se verificou na Rodada Uruguai.

Nota 7 - Fórmula Suíça

Esta fórmula foi utilizada na Rodada Tóquio para o setor industrial e tem como efeito a harmonização da estrutura tarifária. A fórmula suíça é $T_f = (T_i \times A) / (T_i + A)$, onde:

- “**T_f**” é a tarifa final;
- “**T_i**” a tarifa inicial; e,
- “**A**” um parâmetro a ser definido.

O parâmetro “**A**” representa a tarifa final máxima que se deseja atingir. A título de exemplo, caso se suponha que este parâmetro “**A**” seja igual a 50, se a tarifa inicial tende ao infinito, a tarifa final tende a 50.

Um resultado prático desta fórmula é que ela resulta em reduções maiores para as tarifas mais elevadas (elimina picos tarifários), reduz a diferença entre as tarifas (diminui a escalada tarifária) e harmoniza a estrutura tarifária sobre a qual é aplicada.

PARTE II

PROPOSTAS E OUTROS DOCUMENTOS APRESENTADOS NA 2ª SESSÃO ESPECIAL (JUNHO DE 2000)

1) Subsídios à Exportação⁽¹⁷⁾ – Proposta do Grupo de Cairns

1.1) Descrição do documento apresentado

Dentre as diversas formas de apoio à agricultura, a dos subsídios à exportação é a que mais distorce o comércio, causando prejuízos tanto para os países desenvolvidos como para os em desenvolvimento. Ao deprimir e desestabilizar os preços no mercado internacional, a prática dos subsídios à exportação, que em realidade se restringe a um pequeno grupo de países, reduz a renda do produtor rural nos países exportadores e dificulta a produção local nos países importadores líquidos de alimentos. Eles prejudicam a adoção dos métodos de produção ambientalmente sustentáveis nos países em desenvolvimento. Além disso, em muitos países em desenvolvimento parcela expressiva de sua população rural depende da atividade agrícola e, nesse caso, os subsídios à exportação forçam esses países a competirem com os tesouros dos países ricos, contribuindo para o crescimento da pobreza rural, o aumento das cidades superpovoadas e conturbações sociais.

Não existem justificativas para se continuar mantendo os subsídios à exportação na agricultura. Para os produtos industriais, eles já foram proibidos há mais de 40 anos, sendo o preço e a qualidade os únicos fatores que determinam a

⁽¹⁷⁾ Este documento, assim como os demais apresentados nesta parte, busca descrever da forma mais fidedigna possível o original, sendo contudo uma tradução livre e, portanto, não oficial.

competitividade das exportações. Para esses produtos é considerado desleal apoiar as exportações seja por meio de subsídios a preços ou nas condições de pagamento. Dos países membros da OMC, apenas 25 deles têm a prerrogativa de subsidiar exportações agrícolas.

Consistente com os compromissos da OMC, de uma reforma fundamental para corrigir e prevenir restrições e distorções no mercado agrícola mundial, o Grupo de Cairns busca a completa eliminação de todas as formas de subsídios à exportação agrícola.

Tendo em conta que, a partir de 2004, os subsídios à exportação agrícolas não mais serão isentos de ações com base no Artigo XVI do GATT 1994 e nos Artigos 3, 5 e 6 do Acordo sobre Subsídios, o Grupo de Cairns propõe:

- Os países da OMC se comprometem a eliminar e proibir todas as formas de subsídios à exportação para os produtos agrícolas
- O momento para a eliminação dos subsídios remanescentes será acordado durante as negociações
- No primeiro ano do período de implementação será feita uma redução inicial (“downpayment”) na quantidade e no valor dos subsídios à exportação. Esta redução inicial (por exemplo, não menor do que 50%) deverá ser seguida por um processo acelerado de redução que leve a zero os subsídios remanescentes
- O ponto de partida, tanto para a redução inicial como para o processo de redução, serão os valores e quantidades consolidadas ao final do ano 2000 para os países desenvolvidos e do ano 2004 para os países em desenvolvimento
- Regras e disciplinas adicionais deverão ser implementadas para que se evite eludir os compromissos de eliminação e proibição de todas as formas de subsídios à exportação. Isto deverá contemplar, dentre outras, as medidas de concessão e de garantias referentes aos créditos à exportação, os programas de seguro e as transações não comerciais

De modo a garantir que o processo de reforma continue durante o curso das negociações na OMC, os países com direito ao uso dos subsídios à exportação são instados a exercer o máximo comedimento, e reduzindo a sua utilização.

Consistente com a preocupação de se levar em conta as condições e as necessidades dos países em desenvolvimento, o Grupo de Cairns propõe que os compromissos sobre subsídios à exportação incluam dispositivos para um tratamento especial e diferenciado. Esses dispositivos deverão ser aplicados sobre os resultados finais da negociação e deverão prover os países em desenvolvimento de instrumentos efetivos para amortecer os impactos do processo de reforma e ajudá-los a se adaptarem às mudanças. Deverá incluir:

- Um período de implementação maior
- Manutenção do tratamento especial e diferenciado existente para os países em desenvolvimento (Artigo 9.4 do AsA) até que a eliminação e proibição dos subsídios à exportação se complete

1.2) Comentários sobre o documento apresentado

Como membro do Grupo de Cairns, o Brasil participou ativamente da elaboração desse documento e entende que ele reflete de forma adequada as preocupações do país no que se refere a esse tema. O Brasil comunga da opinião de que os subsídios à exportação são um dos mecanismos que mais distorções provocam no comércio internacional de produtos agrícolas e, como tal, a sua eliminação torna-se necessária.

Porém, a simples eliminação dos subsídios existentes, tal como atualmente definidos, não basta. É necessário também que se amplie o escopo da definição atual de subsídios que consta do AsA, incluindo-se, por exemplo, os créditos à exportação, a atuação das entidades monopólicas estatais e privadas e os programas de ajuda alimentar, adotando-se regras para discipliná-los.

Deve-se chamar a atenção para um aspecto pouco abordado dos subsídios à exportação, que é o mito de que estes podem ser um instrumento para resolver o problema da segurança alimentar nos países em desenvolvimento. Por distorcer os preços internacionais, impedindo o livre funcionamento do mercado, este tipo de prática obstrui as possibilidades de desenvolvimento da produção agrícola nos países em desenvolvimento e acaba sendo uma medida mais benéfica para os países exportadores que subsidiam do que para os países importadores. Assim, a perpetuação dos subsídios à exportação, longe de ser a solução para as preocupações de segurança alimentar dos países em desenvolvimento, representa uma forma distorcida de tratamento especial e diferenciado a favor dos países que subsidiam, gerando, de fato, uma “dependência alimentar”.

2) Acesso a Mercados – Proposta do Canadá

2.1) Descrição do documento apresentado

Nessas negociações, o Canadá busca um maior rigor nas regras internacionais para o comércio agrícola, a eliminação dos subsídios que distorcem esse comércio e um aumento real e substancial nas oportunidades de acesso a mercados para os produtos agrícolas. Melhorar o acesso a mercados é básico nesse processo de reforma e irá beneficiar tanto os países desenvolvidos como os em desenvolvimento. O Canadá propõe que as negociações atinjam esses objetivos o mais rápido possível.

O documento reconhece que o AsA representou um avanço significativo nos termos e condições de acesso aos mercados de produtos agrícolas, por meio da conversão das medidas não tarifárias em tarifas, introduzindo o conceito de “acesso mínimo” com estabelecimento das quotas tarifárias, pela consolidação de todo o universo tarifário e sua posterior redução.

Todavia, ainda persistem disparidades em termos de acesso a mercados entre países e entre produtos. Produtos com um único nível tarifário se defrontam com produtos concorrentes que apresentam variados níveis tarifários. Por exemplo, no caso do milho e da cevada forrageira, que são alimentos substitutos para animais, uma diferença acentuada entre os níveis tarifários de ambos em um mesmo país estaria prejudicando o acesso a mercados para o produto com tarifa mais elevada. Constatase, ainda, a escalada tarifária representada por tarifas mais elevadas para os produtos com maior grau de processamento em relação aos menos processados (por exemplo, óleo vegetal em relação ao grão).

Para os produtos com dois níveis tarifários, o tamanho das quotas tarifárias resultantes das negociações da Rodada Uruguai acabou sendo menor do que o inicialmente almejado. Ademais, as tarifas intra-quota são, com frequência, uma barreira significativa e os procedimentos de administração das quotas tarifárias atuam como restrições adicionais ao acesso a mercados. Para tanto, o Canadá propõe medidas que contemplem todas essas situações, separando-as em quatro propostas, a saber: caso de linha tarifária com um único nível, caso de linha tarifária com dois níveis, administração de quotas tarifárias e iniciativas complementares

a) Caso de linha tarifária com um único nível

Todas as linhas tarifárias com um único nível deverão ser submetidas a um processo de redução através da utilização de uma fórmula que promova um corte substancial e uma maior harmonização entre elas. A escalada tarifária entre os produtos primários e os produtos com maior grau de processamento deverá ser eliminada. Qualquer linha tarifária com um único nível cuja tarifa final esteja acima de um determinado limite deverá ser desdobrada em dois níveis tarifários. Neste caso, estabelece-se uma quota tarifária para a qual a tarifa será zero.

A fórmula utilizada para reduzir tarifas com um único nível tarifário poderá ser complementada por dispositivos adicionais que garantam uma melhora efetiva no acesso a mercados. Para tanto, duas opções são apresentadas: (1) estabelecer uma tarifa máxima para cada linha tarifária com um único nível ao final do período de implementação; (2) estabelecer uma redução mínima total para cada linha tarifária a partir da tarifa base original da Rodada Uruguai, sendo a redução total a soma dos cortes da Rodada Uruguai mais os cortes acertados nessas negociações.

b) Caso de linha tarifária com dois níveis e as quotas tarifárias

A abordagem para o caso de linha tarifária com dois níveis e as correspondentes quotas tarifárias deverá contemplar os seguintes aspectos, a saber: tarifas; o tamanho do acesso previsto dentro do compromisso da quota tarifária; alocação do acesso adicional a quotas tarifárias individualizadas; e disciplinas para assegurar que as quotas tarifárias viabilizem efetivo um acesso a mercados.

Uma possível opção a ser considerada, para que um país preserve o direito de manter quotas tarifárias, seria:

- *Eliminar as tarifas intra-quota*
- *Expandir o tamanho de todas as quotas tarifárias, associando-o a um determinado percentual do consumo corrente em um período recente, especificado por produto (por exemplo, carne de porco e não carnes de uma maneira geral)*
- *Estabelecer o acesso para produtos na mesma base (por exemplo, estabelecer para a carne de porco e não separadamente para carcaça e os diferentes tipos de cortes)*
- *Estabelecer que os compromissos com as tarifas extra-quota deverão ser vinculados com o desempenho do processo de liberalização intra-quota*

c) Administração das quotas tarifárias

As regras devem assegurar que a administração das quotas tarifárias se faça de modo tal que não constitua empecilho para a plena utilização das oportunidades que as mesmas oferecem em termos de acesso a mercados. Neste sentido, práticas administrativas - tais como limitação no tamanho e no período de validade das licenças alocadas, ou mesmo a sua alocação para determinados países - devem ser cuidadosamente examinadas, para se assegurar que as oportunidades de acesso a mercados sejam plenamente realizadas e não anuladas por meio de mecanismos administrativos.

d) Medidas Complementares

Além dessas medidas propostas, o Canadá entende que uma maior liberalização, incluindo a eliminação de tarifas, pode ser obtida em alguns setores. As iniciativas setoriais podem abranger não somente a eliminação de tarifas, outras medidas de importação e subsídios à exportação mas, também, medidas tais como taxas sobre as exportações e medidas de apoio interno que distorçam o comércio.

O Canadá apóia liberalizações setoriais, como por exemplo, negociações do tipo “zero por zero” para as oleaginosas, a cevada e o malte. No caso de negociações setoriais já existentes, o espectro dessas poderia ser ampliado em termos de novos países e produtos.

O Canadá propõe que se busque novas oportunidades para liberalizações setoriais com a mais ampla base possível de produtos e de medidas a serem cobertos.

Expandir as oportunidades de acesso a mercados deve ser acompanhado de medidas que garantam também um acesso à oferta dos produtos. Neste sentido, o Canadá propõe que disciplinas relativas às taxações e medidas de restrição quantitativa sobre taxas de exportações de produtos agrícolas constituem parte integrante dos resultados substantivos na área de acesso a mercados.

2.2) Comentários sobre o documento apresentado

Excetuando-se o eventual desconforto pelo fato do Canadá ter apresentado este texto em uma iniciativa individual antes da apresentação formal do documento do Grupo de Cairns, o documento canadense, sob o ponto de vista técnico, é compatível com o processo de liberalização do comércio agrícola internacional. Entretanto, alguns comentários pontuais podem ser feitos em relação a ele.

Em primeiro lugar, e coerente com os interesses do Canadá, o documento não faz menção a disciplinar as atividades das empresas estatais, o que parece não ser razoável quando se fala em liberalização do comércio, pois a atuação deste tipo de empresa pode vir a ser uma forma de controle das importações e, portanto, de restrição às oportunidades de acesso a mercados.

*Outro comentário a ser feito é sobre a questão da negociação setorial. Esta proposta pode ser interessante desde que ela seja um mecanismo complementar às negociações amplas e gerais (**comprehensive negotiations**) e não um objetivo primeiro ou que venha a contaminá-las. Conforme já apontado no capítulo 4 da primeira parte, a proposta de negociação setorial pode levar a desequilíbrios nos resultados, ou seja, resultados mais expressivos onde já existe uma maior liberalização dos mercados, enquanto naqueles setores ditos sensíveis, os resultados podem ser menos expressivos.*

Por fim, sugerir já no início das negociações que o processo avance por meio da criação de novas quotas tarifárias, no caso de produtos com tarifas acima de determinados limites, soa como uma proposta pouco coerente com os objetivos de uma efetiva liberalização comercial. Na prática, essa proposta significa a necessidade de ampliação regulador do comércio. Seria mais coerente com os objetivos de liberalização propor a redução drástica das tarifas muito elevadas e a extinção das quotas tarifárias existentes.

3) Acordo sobre Agricultura: Tratamento Especial e Diferenciado e a “caixa de desenvolvimento” – Diversos países⁽¹⁸⁾

3.1) Descrição do documento apresentado

O conceito de tratamento especial e diferenciado –TED é fundamental no sistema multilateral de comércio. Ele resulta do entendimento que os países em desenvolvimento apresentam circunstâncias econômicas, financeiras, tecnológicas e de desenvolvimento diferentes quando comparados com os países desenvolvidos. Vantagens especiais e flexibilidade devem ser dadas aos países em desenvolvimento, tendo em vista as suas necessidades particulares.

Dessa forma, os dispositivos do TED são cruciais para os países em desenvolvimento. No caso específico da agricultura, eles são mais críticos porque, em primeiro lugar, a questão da segurança alimentar é parte integrante de um conceito mais amplo de segurança e, em segundo, pelo papel especial que a agricultura desempenha na economia de vários países em desenvolvimento.

a) Segurança alimentar, segurança nacional, estabilidade política e econômica

Por razões de segurança nacional e de estabilidade política e econômica, deve-se permitir que os dispositivos do TED dêem mais flexibilidade às políticas agrícolas nos países em desenvolvimento. Produtos importantes, como os alimentos básicos, devem ser isentos de compromissos de liberalização e a produção doméstica deve ser apoiada para se tornar mais competitiva, ao invés do seu simples desmantelamento pelo fato de não ser competitiva.

Segundo o Artigo XXI do GATT 1994, questões de segurança nacional podem ser isentas das disciplinas comerciais da OMC. A segurança alimentar está intimamente ligada à segurança nacional e à soberania política. A insegurança alimentar crônica ameaça a segurança nacional por colocar em risco a saúde de uma parcela expressiva da população, podendo ainda incitar instabilidade e distúrbios internos.

Outra dimensão é a independência política e a soberania. Países em situação de necessidade extrema e dependentes de outros países para o suprimento de produtos básicos, como os gêneros alimentícios, são politicamente débeis, por não terem alternativa que não seja aceitar as condições que lhes são impostas pelos países e/ou agências financiadoras. A história demonstra que o alimento tem sido usado como instrumento de dominação política e econômica nas relações entre os países.

b) O papel especial desempenhado pela agricultura nos países em desenvolvimento

Em um estudo recente sobre o desenvolvimento agrícola e segurança alimentar, a FAO observou que, para um grande número de países em desenvolvimento, o setor agrícola continua subdesenvolvido, tanto o da produção destinada ao mercado doméstico como para a exportação. Ao mesmo tempo, na maioria desses países, o setor agrícola exerce um papel central em suas economias, pelas seguintes razões:

- responde por uma grande parte do PIB;
- emprega uma grande parte da força de trabalho;
- representa a maior fonte de divisas; e,
- produz a maior parte dos alimentos básicos e provê a subsistência e a renda para uma grande parcela da população rural.

A agricultura nesses países não é apenas mais um outro setor da economia, mas aquele que possui implicações amplas sobre a vida e o emprego das pessoas, sobre a disponibilidade de alimentos assim como sobre o resultado do balanço de pagamentos do país.

⁽¹⁸⁾ Os países autores deste documento são: Cuba, El Salvador, Haiti, Honduras, Nicarágua, Paquistão, Quênia, República Dominicana, Sri Lanka, Uganda e Zimbábwe.

Os dispositivos do TED e a flexibilidade na política são necessários para aumentar a capacidade doméstica de produção de alimentos nos países em desenvolvimento. Para alguns, encorajar os países em desenvolvimento a aumentar a produção pode ser considerada uma decisão que, do ponto de vista do mercado, não seja eficiente. Contudo, se todos os benefícios forem considerados (a agricultura como única fonte de emprego para a maioria dos países em desenvolvimento; a produção doméstica, em especial dos alimentos básicos, como a fonte mais acessível de seu suprimento para a maioria da população) fica claro que esses benefícios mais do que compensam os alegados custos econômicos.

Este tipo de flexibilidade deve ser entendido de forma distinta em relação às medidas de apoio que os países desenvolvidos exportadores praticam para conquistar mercados.

c) Regras desiguais de comércio

As regras de comércio da OMC devem dar apoio à capacidade de produção agrícola dos países em desenvolvimento. Todavia, as regras existentes no AsA sugerem que o TED é mais direcionado para os países desenvolvidos do que para os em desenvolvimento.

Os seguintes pontos ilustram essas desigualdades nas regras:

- Nível geral de subsídios, nos países da OCDE, cresceu de US\$ 247 bilhões no período base 1986/88 para US\$ 274 bilhões em 1998. Por outro lado, aos países em desenvolvimento, que tradicionalmente não concediam subsídios, não lhes é permitido assim proceder;
- Enquanto os subsídios do TED para os países em desenvolvimento são específicos e limitados somente aos insumos e investimentos, os países desenvolvidos têm recursos da “caixa-azul” e da ampla e vagamente definida “caixa-verde”. Desde que a AMS teve que ser disciplinada, os subsídios deslocaram-se para a “caixa-verde”. Além disso, o seu uso não está sujeito a limites e ainda recebe a proteção máxima da cláusula da devida moderação (“cláusula da paz” – Artigo 13 do AsA);
- As barreiras à importação nos países desenvolvidos cresceram, em especial para os produtos sensíveis. Um estudo comparativo citado pelo documento mostra que os níveis tarifários consolidados da UE para o ano 2000 são quase 2/3 superiores ao equivalente tarifário efetivo para o período 1989/93. Para os EUA, eles são mais que 3/4 superiores. Ademais, para a maioria dos produtos agrícolas, as tarifas dos países desenvolvidos são, aproximadamente, duas vezes mais elevadas do que a dos países em desenvolvimento. Citando como exemplo o milho e o trigo, as tarifas consolidadas pelos países em desenvolvimento são, respectivamente, 90% e 94%, ao passo que, a tarifa média, no primeiro ano do período de implementação, para os países da OCDE, era de 154% para o milho, 214% para o trigo e de 197% para a cevada;
- Enquanto o **dumping** não é permitido pelas regras do GATT, o subsídio à exportação é considerado legal para a agricultura. Os subsídios à exportação ocorrem não somente pela forma direta, mas também indiretamente por meio de outras formas de medidas de apoio interno. Por outro lado, poucos países em desenvolvimento concedem subsídios à exportação, pelo mesmo motivo que poucos implementam medidas de apoio interno. De forma semelhante aos apoios domésticos, não é permitido aos países em desenvolvimento aumentar esses poucos expressivos níveis de subsídios à exportação, ao passo que aos países desenvolvidos ainda é permitido manter 64% dos subsídios calculados para o período base;
- Apesar das promessas, não há interesse político para ativar a “Decisão de Marrakesh” de modo a considerar os problemas dos países em desenvolvimento importadores líquidos de alimentos. Esse era o meio pelo qual os países em desenvolvimento esperavam receber alguma compensação pelos efeitos negativos da liberalização.

d) Impacto da liberalização da agricultura nos países em desenvolvimento no contexto de regras desiguais de comércio

Os resultados da liberalização agrícola e da implementação do AsA foram variados, mas, em geral, o impacto não foi positivo. Um estudo de casos da FAO sobre 14 países apresenta as seguintes conclusões:

- Em poucos casos se constata melhorias nas exportações agrícolas no período pós-Rodada Uruguai. Verificou-se, ainda, que ocorreram poucas mudanças no volume exportado ou na diversificação dos produtos e nos destinos.
- As importações de alimentos cresceram rapidamente em muitos casos. Algumas regiões enfrentaram dificuldades na medida em que o seu setor doméstico foi afetado pelo rápido crescimento das importações. Observou-se no geral que, enquanto a liberalização trouxe um aumento quase instantâneo nas importações de alimentos, os países não foram capazes de aumentarem suas exportações devido, entre outros motivos, às restrições pelo lado da oferta.
- Há uma tendência geral de concentração de produtores em um grande número de países. Enquanto essa concentração de produtores leva a um aumento de produtividade e competitividade, na ausência de “redes de proteção”, a FAO é de opinião que esse processo marginaliza os pequenos produtores, aumentando o desemprego e a pobreza.
- Para muitos países em desenvolvimento, setores agrícolas chaves, que eram vitais para a economia em termos de oferta de alimentos (inclusive a segurança alimentar), emprego, crescimento econômico e redução da pobreza, estão sendo seriamente afetados pela incapacidade de competirem com as importações baratas.

Portanto, as evidências indicam que os países em desenvolvimento, como um todo, não estão se beneficiando economicamente da liberalização da agricultura. De fato, a situação da balança de pagamentos piorou. Sob o ponto de vista sócioeconômico, observa-se que a segurança alimentar, o desemprego e a pobreza teriam aumentado.

Essas são conclusões alarmantes. O Artigo 20 do AsA diz claramente que a continuação do programa de liberalização

deve levar em conta a experiência da implementação, incluindo os efeitos sobre as “preocupações não comerciais” tal como a segurança alimentar. Assim sendo, deve fazer parte das negociações em curso uma revisão sistemática do processo de implementação, que busque rebalancear as regras e as medidas implementadas de modo a se levar em conta esses problemas.

e) **Recomendações**

1 – Criar a “caixa de desenvolvimento” com instrumentos para:

- manter ou aumentar a capacidade de produção de alimentos dos países em desenvolvimento, principalmente dos alimentos básicos;
- garantir a segurança alimentar e o acesso aos alimentos, em especial, para os mais pobres;
- prover, ou pelo menos manter, o emprego existente para a população rural pobre;
- proteger da ameaça de importações baratas os agricultores que já se encontram cultivando produtos agrícolas básicos;
- flexibilidade para prover o apoio necessário aos pequenos produtores, especialmente em termos de melhorar sua capacidade de produção e competitividade; e,
- impedir a entrada nos países em desenvolvimento de importações objeto de **dumping** ou subsídios.

2 – Os instrumentos da segurança alimentar/“caixa de desenvolvimento” deveriam contemplar:

- A possibilidade dos países em desenvolvimento adotarem a abordagem de uma lista positiva quando da declaração de produtos ou setores a serem submetidos às disciplinas do AsA. Em outras palavras, somente os produtos declarados pelos países estariam sujeitos aos compromissos do AsA.
- Permitir aos países em desenvolvimento rever e ajustar os seus níveis tarifários. Os países em desenvolvimento poderiam aumentar as tarifas consolidadas de seus produtos básicos como forma de proteção contra importações de produtos baratos que inviabilizam ou ameaçam a produção local. Além disso, os países da OCDE que continuam a praticar picos tarifários e escalada tarifária devem reduzir drasticamente esses níveis tarifários, em especial os que incidem sobre os produtos de interesse dos países em desenvolvimento. No caso de medidas de apoio interno, aos países em desenvolvimento deve ser permitido o aumento do percentual da “cláusula de **minimis**” de 10 % para 20%.
- Proibir os países desenvolvidos de fazerem uso da salvaguarda especial; o uso deste instrumento ficaria restrito aos países em desenvolvimento.

3 – O dumping em qualquer forma deve ser proibido. Todas as formas de subsídios à exportação (diretos ou indiretos) pelos países desenvolvidos devem ser imediatamente eliminadas.

Nesse processo de revisão deve-se levar em conta a questão da política da concorrência para o setor agrícola. Os países em desenvolvimento devem ter um fácil acesso a mecanismos para se protegerem do abuso do poder de monopólio.

3.2) Comentários sobre o documento apresentado

Este documento e o seguinte foram apresentados pelo mesmo grupo de países e versam sobre o mesmo tema. Na prática, o próximo documento pode ser considerado como uma continuação deste. Assim sendo, e para evitar repetições, os comentários sobre ambos serão feitos de forma conjunta no próximo capítulo.

4) Acordo sobre Agricultura: Caixa-verde/Subsídios do Anexo 2 – Diversos países⁽¹⁹⁾

4.1) Descrição do documento apresentado

O Artigo 6.1 do AsA estabelece que o Anexo 2, ou subsídios da “caixa-verde”, podem ser dados pelos governos e não estarão sujeitos a compromissos de redução. Em outras palavras, os governos são livres para conceder subsídios previstos no Anexo 2 sem nenhuma imposição de limites, sendo esta a única categoria de medidas de apoio no AsA que tem esse benefício.

O critério fundamental para os programas do Anexo 2 é que “as medidas não tenham efeito ou, quando muito, um efeito mínimo, de distorção sobre a produção e o comércio”. Tal critério é complementado por dois outros: o programa deve ser implementado por meio de recursos públicos e o programa não pode ter efeito de dar sustentação de preços aos produtores.

a) **Problemas e deficiências apresentados pela “caixa-verde”**

A “caixa-verde” deu legitimidade para os altos níveis de apoio doméstico dos países da OCDE

Desde a implementação do AsA, em 1995, um dos principais problemas é que os apoios internos, avaliados em termos das medidas de apoio interno (AMS), deveriam ser reduzidos em 24%⁽²⁰⁾ pelos países desenvolvidos. Entretanto, a despeito dessas reduções, o nível geral de apoio cresceu como um todo, ao invés de decrescer. Isto fica evidente tanto a partir dos subsídios da “caixa-verde” declarado pelos países, como da “Estimativa de Apoio ao Produtor” (“Producer Support Estimate” – PSE) calculado pela OCDE.

No caso da UE, os subsídios do Anexo 2 cresceram de 9 bilhões de ECU em 1986/88 para 22 bilhões de ECU em 1996. Já para os EUA esta variação foi de US\$ 24 bilhões em 1986/88 para US\$ 51 bilhões em 1997. Os subsídios do Anexo 2 são

⁽¹⁹⁾ Os países autores deste documento são os mesmos listados no documento anterior.

⁽²⁰⁾ Na realidade, o percentual determinado nas negociações é de 20%.

apenas uma parte dos subsídios dados por esses países. O PSE é um cálculo mais amplo do apoio interno. Para todos os países da OCDE, o PSE passou de US\$ 247 bilhões em 1986/88 para US\$ 274 bilhões em 1998. No caso específico da UE, o PSE era de US\$ 100 bilhões em 1986/88 aumentando para US\$ 130 bilhões em 1998, ao passo que para os EUA esses valores variaram de US\$ 41 bilhões para US\$ 47 bilhões em igual período.

O cálculo do total do apoio doméstico, que inclui a “caixa-verde”, a “caixa-azul”, a AMS e a “cláusula de minimis”, também apresentou crescimento desde o início da implementação do AsA. Claramente, as categorias de “caixas” e a forma pela qual os compromissos de redução são calculados, baseando-se apenas na AMS, permitem aos países cumprirem com os compromissos de redução exigidos, ao mesmo tempo em que é possível aumentar o nível geral de apoio.

Para muitos países desenvolvidos, em especial a UE e os EUA, as medidas de apoio da “caixa-verde” - que mais do que dobraram - mostram que um grande número de países deslocaram os seus programas de apoio doméstico para a “caixa-verde” retirando-os dos compromissos de redução da AMS, evitando assim, segundo o documento, a necessidade de procederem a cortes efetivos em suas medidas de apoio interno.

Os subsídios da “caixa-verde” abrem possibilidades para o uso indevido

Embora o AsA pressuponha que as medidas de apoio desvinculadas da produção não tenham impacto sobre os níveis de produção, ou quando muito impacto mínimo, estudos mostram que é praticamente impossível desvincular-se os efeitos da sustentação de renda sobre as receitas e os custos marginais, especialmente quando as medidas de apoio envolvem bilhões de dólares. Grandes quantias de pagamentos desvinculados da produção aumentarão inevitavelmente o uso de insumo pelo agricultor, além de permitir acesso a melhores tecnologias e, assim, incentivando o investimento agrícola e a produção. Ademais, pagamentos desvinculados da produção são feitos, comumente, de forma a aumentar o valor da terra. Isto permitiria manter na atividade agrícola terras que, caso contrário, seriam destinadas a outras finalidades.

Relatório da OCDE que analisa o tema indica que, apesar de serem desvinculados da produção, os pagamentos de ajuda do governo americano aos produtores daquele país irão afetar os níveis de produção pelos seguintes motivos:

1. terão impactos sobre a renda e a riqueza dos produtores, provendo meios para investir mais na produção;
2. irão reduzir a percepção dos produtores quanto aos riscos associados às produções futuras;
3. os produtores irão esperar comportamento semelhante do governo em situações futuras de baixos preços; e,
4. esses pagamentos complementares irão criar incentivos de longo prazo para a alocação de recursos na produção agrícola.

A “caixa-verde” não é transparente

A “caixa-verde” mascara as medidas de apoio que continuam a ser dadas pelos países da OCDE. Citando os EUA como exemplo, no período base (1986/88) a AMS era da ordem de US\$ 24,6 bilhões reduzindo-se para US\$ 6 bilhões em 1995 – o primeiro ano do período de implementação do AsA. Já as medidas da “caixa-verde”, em igual período, passaram de US\$ 24 bilhões para US\$ 46 bilhões.

Os subsídios que eram tidos como causadores de distorção ao comércio foram deslocados para a categoria dos que não distorcem o comércio. O problema é que a “caixa-verde” não foi definida de uma forma rigorosa e rígida. O princípio geral da “caixa-verde” do “efeito nulo ou mínimo sobre o comércio”, é um juízo de valor por parte do governo que está praticando o subsídio, dado que em nenhum lugar do Anexo 2 se define esse conceito. Os pagamentos diretos são frequentemente concedidos com o objetivo de aumentar a renda do produtor sem vinculação com o nível de produção. Neste caso, como os governos poderão garantir que esse adicional de renda recebido não será usado pelos produtores para adquirir mais insumos e, portanto, aumentar o nível de produção? Além disso, a expressão “mínimo” também requer uma definição mais precisa, pois, o que para uns países pode significar distorção mínima, pode de fato ter um efeito devastador sobre a economia de outros países.

A “cláusula da paz” dá à “caixa-verde” uma completa proteção contra medidas compensatórias

Como visto anteriormente, é importante que, em casos onde não se tem clareza sobre se a medida é mais que uma distorção mínima sobre o comércio, o país importador tenha a possibilidade de levar o caso para o Órgão de Solução de Controvérsias. Todavia, a “cláusula da paz” (Artigo 13 do AsA) dá aos subsídios do Anexo 2 uma completa proteção contra medidas compensatórias. De todos os subsídios que compõem as medidas de apoio interno, somente os da “caixa-verde” estão completamente isentos de ações de medidas compensatórias. A cláusula da paz expira em 2003, momento em que os países terão que decidir sobre a sua renovação ou não.

A “caixa-verde” atende às preocupações dos países desenvolvidos, mas não às dos países em desenvolvimento

A “caixa-verde” é vista como o meio que permite aos governos atender às preocupações não comerciais mencionadas no preâmbulo do AsA, tais como segurança alimentar e a proteção do meio ambiente. Todavia, em que pese este aspecto, verifica-se que as medidas da “caixa-verde” são, na prática, mais utilizadas por um pequeno grupo de países desenvolvidos. Se, por um lado, a “caixa-verde” é vaga e dá margem a abusos por parte daqueles países que dispõem de recursos para apoio

financeiro, por outro, ela é muito estreita para os objetivos dos países em desenvolvimento em termos de suas preocupações não comerciais como, por exemplo, a proteção do pequeno produtor e a segurança alimentar.

Citando números, o documento mostra que, em 1996, os países em desenvolvimento responderam por apenas 12,5% de todas as medidas da “caixa-verde” notificadas, enquanto os países desenvolvidos foram responsáveis pelos 87,5% restantes. Os EUA, em particular, são o país que mais concede medidas na “caixa-verde”, por volta de 40,9%, ao passo que a UE responde por 22,4%, seguida pelo Japão, com 19,7%. A maioria dos países em desenvolvimento, individualmente, concede menos do que 0,5% do total de apoios notificados na “caixa-verde”.

b) A atual estrutura de caixas de subsídios – permite elidir os compromissos e constitui um pesado ônus administrativo

Como observado anteriormente, as várias caixas de subsídios não foram muito úteis em ajudar a reduzir o nível geral dos subsídios. A realidade é que os enormes montantes de subsídios causam distorção na produção e no comércio. A atual estrutura de caixas precisa ser modificada, aglutinando todos os subsídios em uma única categoria para eliminar as falhas existentes e dar racionalidade e melhor estrutura ao Acordo.

Ademais, as diferentes caixas de subsídios impõem um pesado ônus administrativo aos países em desenvolvimento. Se o atual sistema fosse construtivo e contribuísse de forma efetiva para a redução das medidas de apoio dos países da OCDE, a presente estrutura deveria ser mantida, em que pese a sua carga administrativa. Todavia, como não é este o caso, ter-se apenas uma única “caixa de subsídios gerais” facilitaria, em muito, a tarefa para as delegações dos países em desenvolvimento que não contam com número expressivo de funcionários.

c) Recomendações

À luz dos problemas expostos sobre a “caixa-verde”, em particular para os países em desenvolvimento, o documento recomenda o seguinte:

1. Aglutinar todas as categorias de apoio doméstico em uma única “caixa de subsídios gerais”. Uma única categoria de subsídios traria racionalidade e melhor estrutura para o Acordo, e eliminaria o ônus administrativo desnecessário. Um conjunto de critérios deve ser estabelecido de forma a determinar a legalidade ou não de programas a serem incluídos nessa caixa.
Um certo nível de apoio deve ser permitido, como, por exemplo, 10% da produção, para todos os países. Até esse nível, os subsídios deverão ser não acionáveis. Acima desse nível e até o limite de 15%, o subsídio será acionável se praticado por países desenvolvidos (os países em desenvolvimento serão protegidos pela “cláusula da paz”). Subsídios além desse nível (de 15%) deverão ser tratados como proibidos. Os países em desenvolvimento, entretanto, terão uma flexibilidade adicional sob a “caixa de desenvolvimento” (comentada no documento anterior).
2. O AsA não atende de modo satisfatório à questão da segurança alimentar e às preocupações de desenvolvimento dos países em desenvolvimento. A atual “caixa-verde” atende às preocupações não comerciais dos países desenvolvidos. Uma flexibilidade deve ser dada aos países em desenvolvimento sob a “caixa de desenvolvimento” para atender às preocupações de segurança alimentar e de emprego rural dos países em desenvolvimento.
O objetivo da “caixa de desenvolvimento” é encorajar os países em desenvolvimento a manter ou aumentar a sua capacidade de produção de alimentos consumidos internamente, assim como proteger os pequenos produtores. A “caixa de desenvolvimento” deverá prover os países em desenvolvimento com flexibilidade de controle de importações, barreiras tarifárias e apoio doméstico para itens que já estão sendo produzidos em quantidade suficiente ou os quais os países tem intenção de produzir localmente em quantidade suficiente, até que venham a se tornar exportadores desses produtos.
3. A “cláusula da paz” protegendo os subsídios da “caixa-verde” de serem acionados, com vigência até 2003, deve ser extinta o mais rápido possível. Certamente, esse tipo de proteção não deverá ser estendido além de 2003. Da mesma forma, a proteção da “cláusula da paz” para a “caixa-azul” deverá também ser extinta.
A “cláusula da paz” deverá ser um dispositivo do tratamento especial e diferenciado a ser concedido aos países em desenvolvimento para proteger suas políticas incluídas na “caixa de subsídios gerais” e na “caixa de desenvolvimento”. A proposta da “cláusula da paz” será de proteger os países em desenvolvimento em seus esforços para aumentar a segurança alimentar (acesso e disponibilidade de alimentos para todos), garantir o emprego rural e aumentar a capacidade de produção doméstica.

4.2) Comentários sobre o documento apresentado

A avaliação feita, nos dois documentos, sobre os problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento e a questão do tratamento especial e diferenciado é válida. Neste sentido, cita-se, a seguir, pontos de concordância com as idéias apresentadas nos dois documentos, quais sejam:

- A preocupação com a segurança alimentar e a importância da agricultura para a economia desse grupo de países são mais do que justificáveis e, de uma certa forma, o Brasil também compartilha com essas preocupações;
- Que a “caixa-verde” foi alvo de distorções e que, portanto, precisaria passar por um processo de revisão para a adoção de regras mais rígidas, também não se pode discordar;
- Outra preocupação manifestada, e que é legítima, é quanto à independência política e à soberania do país. Isto é, países

- em situação de necessidades extremas e dependentes para o suprimento de produtos básicos são politicamente débeis;*
- *Que muitos países em desenvolvimento continuam com sérios problemas de subdesenvolvimento do setor agrícola e as implicações daí decorrentes, como baixo nível de renda, baixos níveis de emprego etc.;*
 - *Que vários países, em especial os desenvolvidos, ainda continuam concedendo pesados subsídios para o setor, seja como apoio interno seja à exportação;*
 - *Além disso, constata-se ainda a permanência de elevadas tarifas e outros mecanismos como forma de proteção nas fronteiras.*

Por outro lado, algumas das idéias subjacentes aos dois textos inspiram algum tipo de preocupação. Em relação ao primeiro documento, cabem os comentários a seguir.

Entende-se como sendo uma premissa básica do documento que o tratamento especial e diferenciado dê, aos países em desenvolvimento, uma maior flexibilidade para a elaboração das políticas agrícolas. Todavia, a partir dessa premissa, algumas assertivas podem ser vistas como, no mínimo, de resultado incerto e duvidoso.

Tal observação é válida para o seguinte trecho do documento ao afirmar que “produtos importantes, como os alimentos básicos, devem ser isentos de compromissos de liberalização e a produção doméstica deve ser apoiada para se tornar mais competitiva, ao invés de seu desmantelamento pelo fato de não ser competitiva”. Propor a isenção de compromissos de liberalização pode significar a manutenção de sistemas ineficientes de produção e conseqüentes prejuízos para o consumidor urbano, na medida em que se criaria uma espécie de reserva de mercado para determinado produto. Nada garantiria que essa proteção levasse ao desenvolvimento desse segmento, podendo mesmo inibir a adoção de métodos mais eficientes de produção que seria a forma sustentada de aumentar a produção e reduzir o custo dos alimentos para a população

No item “c” do documento – “regras desiguais de comércio” – faz-se o comentário que os subsídios do TED são limitados somente aos insumos e investimentos, enquanto os países desenvolvidos têm recursos da “caixa-azul” e da “caixa-verde”. Se tem dificuldade de entender esta afirmação, pois além da exclusividade de utilização das medidas incluídas no TED, os países em desenvolvimento também têm direito de acesso às duas caixas mencionadas. Se assim não o fazem, pode ser mais por questão de falta de recursos do que por impedimento legal. Isto pode levar a pensar como fariam para financiar os programas que gostariam de ver ao amparo do TED.

Ao se comentar no item “d” sobre os impactos da liberalização da agricultura, fala-se em aumento substancial nas importações enquanto não se observa movimento semelhante nas exportações. A este respeito, causa estranheza que o documento afirme que um dos motivos para não ter havido aumento nas exportações deva-se às “restrições pelo lado da oferta”. Em outras palavras, está-se admitindo que problemas internos dos próprios países dificultam ou impedem que se exporte mais. Não parece lógico que em tal situação se pense em restringir o comércio como forma de resolver este tipo de problema. Ao contrário, a proteção desmedida pode ter como conseqüência perpetuar os problemas estruturais internos, os quais perpetuariam as mencionadas “restrições pelo lado da oferta”.

O segundo documento se concentra, basicamente, em criticar a caixa-verde e, de modo geral, pode-se dizer que as críticas não são infundadas. Observe-se que, de fato, ao longo do período de implementação do AsA, foram ocorrendo inclusões de medidas na “caixa-verde” que, embora cumprindo com os requisitos básicos previstos no Anexo 2 do AsA, na prática, não são neutras em termos de mercado. Um bom exemplo é a inclusão de medidas que, embora não estejam vinculadas a preços, tenham um efeito renda considerável e, desta forma, poderão originar estímulos à produção semelhantes aos das medidas já disciplinadas.

Todavia, não se pode concordar com dois comentários sobre a “caixa-verde”. O primeiro deles encontra-se no seguinte trecho do documento “se por um lado a caixa-verde é vaga e dá margens a abusos por parte daqueles países que dispõem de recursos para apoio financeiro, por outro, ela é muito estreita para os objetivos dos países em desenvolvimento em termos das suas preocupações não comerciais como, por exemplo, a proteção do pequeno produtor e a segurança alimentar”. Pelas regras vigentes, tanto a caixa-verde como o TED contemplam um amplo espectro de medidas para a proteção do pequeno produtor e da segurança alimentar. Vale ressaltar que os países desenvolvidos não podem se valer dos dispositivos do TED. O problema da subutilização pelos países em desenvolvimento dos dispositivos existentes nas “caixas”, ao que tudo indica, reside mais na escassez de recursos por parte deles do que propriamente na falta de amparo legal para efetivamente implementarem programas de desenvolvimento rural.

A outra observação dirige-se ao item “b” do documento, que diz que a atual estrutura em “caixas” (verde, amarela e azul) não foi útil em ajudar a reduzir os subsídios. Talvez um dos resultados mais profícuos do AsA foi a identificação e classificação dos diferentes tipos de apoio de acordo com os seus efeitos de distorção sobre a produção e o comércio, isto é, a criação das três “caixas”.

Não se pode negar, e nem é de se estranhar, que se tenha incluído na “caixa-verde” medidas que não respeitem os seus princípios, uma vez que nessa condição estarão protegidas da aplicação de mecanismos de defesa comercial. Contudo, entende-se que o mais apropriado é postular um maior rigor e, talvez, mesmo uma redefinição das regras para o enquadramento de medidas na “caixa-verde”, ao invés de se propor a sua pura e simples extinção.

Em relação às propostas e recomendações feitas no documento, surge uma certa apreensão quanto à eficácia das mesmas. Admitir-se exceções, dependendo da amplitude e extensão delas, é pôr em risco o sucesso do processo de liberalização comercial desejável para a agricultura. Parte-se do princípio de que o processo de liberalização comercial trará benefícios para todos os países, e que os problemas hoje existentes resultam das imperfeições causadas pelas elevadas proteções e subsídios as quais precisam ser identificadas e eliminadas.

Neste contexto, enquadram-se as distorções na “caixa-verde”, que foram mencionadas nos dois documentos. Entende-se que o razoável é buscar a eliminação dessas distorções e não propor medidas que possam significar a sua perpetuação.

Sobre a “caixa-verde” pode-se dizer que ela apresenta dois grupos de medidas que são relativamente distintas, a parte de serviços gerais que contempla os gastos públicos voltados para a infra-estrutura do setor agrícola e as demais medidas, onde se enquadram aquelas que preocupam os países autores desses dois documentos. Neste segundo grupo concentram-se as possibilidades de inclusão de medidas que não atendem plenamente aos princípios da “caixa-verde” e, portanto, desvirtuam os seus objetivos.

Neste sentido, não se vê resultado prático em restringir, ou mesmo proibir, o uso de uma medidas por parte dos países desenvolvidos mas ao mesmo tempo permitindo-as para os países em desenvolvimento.

Não seria aceitável admitir, em base a qualquer argumento, a possibilidade ou o estímulo ao uso de medidas que distorcem o comércio, quer seja ela praticada por país desenvolvido ou em desenvolvimento. Principalmente pelos países em desenvolvimento mais pobres cujos recursos podem vir a ser desperdiçados em políticas ineficientes, em termos de seus objetivos e que, ademais, perpetuam a ineficiência de seus setores de produção.

Como ponto básico, é importante destacar que o mais correto seria o TED fazer parte dos resultados e não do processo negociador. O objetivo das negociações deve ser o de discutir o que pode e o que deve ser feito para a maior liberalização do comércio agropecuário internacional. Concluído esse processo, e avaliados os seus efeitos positivos e negativos, é que se decidiria sobre o TED mais adequado a ser concedido aos países em desenvolvimento.

A definição de regras e compromissos para disciplinar o comércio deve ser feita de maneira geral e válida para todos os países e todos os produtos; as exceções a serem feitas somente devem ser consideradas sobre o resultado final das negociações. Agir de forma diferente seria enfraquecer o processo negociador e, por decorrência, já estar comprometendo, *a priori*, a eficácia das regras negociadas.

Propor-se para os países em desenvolvimento uma “lista positiva” de produtos a serem submetidos às disciplinas do AsA, ou a manutenção da salvaguarda especial para esses países, é contribuir para o enfraquecimento das regras do AsA. Não se pode esquecer que os países em desenvolvimento representam a grande maioria dos países da OMC e que nesta categoria enquadram-se países nas mais diferentes condições e níveis de desenvolvimento econômico.

Acabar com todas as “caixas” inclusive a “caixa-verde”, substituindo-as por apenas uma “caixa geral de subsídios” seria um retrocesso em termos de distinção entre as diferentes medidas de apoio que existem, conforme comentado anteriormente.

Esta proposta, de se eliminar as caixas e colocar um teto para todas as políticas, é incompatível com o objetivo de permitir aos governos implementarem as políticas públicas necessárias para tratar dos problemas específicos da agricultura, ao mesmo tempo em que se busca disciplinar as medidas que efetivamente distorcem o comércio.

Além do mais, de acordo com a proposta do documento, admitir-se a existência de um nível permitido de subsídios de até 10% do valor da produção, de forma indistinta, é dar aos países desenvolvidos – exatamente os que mais dispõem de recursos para apoiar a agricultura – uma melhor condição do que as que têm hoje (atualmente, a “cláusula de *minimis*” prevê, no máximo, 5% do valor da produção). Os países em desenvolvimento deveriam se juntar à proposta de se reduzir a AMS global a zero, ou seja, limitar os apoios que distorcem o comércio a este atual nível de *de minimis*.

5) Proposta para uma abrangente reforma de longo prazo do comércio agrícola - EUA

5.1) Descrição do documento apresentado

De acordo com os objetivos de longo prazo, de se estabelecer um sistema de comércio mais justo e orientado pelo mercado, os EUA submetem uma proposta abrangente de reforma da agricultura com o objetivo de corrigir e prevenir as restrições e distorções nos mercados agrícolas mundiais.

Ao definir, quantificar e restringir as medidas de acesso a mercados, subsídios à exportação e de apoio interno que distorcem o comércio, o AsA estabeleceu as condições necessárias para a reforma de longo prazo. O maior desafio a ser enfrentado nessas negociações será dar continuidade a essa reforma, acelerando o processo de redução das distorções comerciais enquanto se preserva um papel apropriado para o governo atender às preocupações da agricultura de uma maneira que não distorça o comércio.

Diversos fatos conferem um grau de urgência a este desafio: pressões internas aos países para implementarem reformas; esforços para a redução dos gastos orçamentários com a agricultura; o desenvolvimento de novas tecnologias; o desafio de promover um desenvolvimento sustentável; e o crescente desafio para os produtores de alimentar a crescente população mundial com base em recursos que se tornam cada vez mais escassos. Para o cumprimento do previsto no AsA, os EUA propõem que os países concluam as negociações ao final do ano de 2002 e um acordo sobre as modalidades básicas em 2001.

Os elementos específicos da proposta americana pressupõem que todas as medidas que distorcem o comércio de produtos agrícolas sejam abrangidas pela reforma. Estes, uma vez adotados, deverão reduzir os níveis de proteção, eliminar as lacunas que permitem as práticas distorcivas de comércio, tornar mais claras e rígidas as regras que disciplinam a implementação dos compromissos, promovendo o crescimento, a segurança alimentar global e um desenvolvimento sustentável.

Os EUA acreditam que existem argumentos irrefutáveis para avançar no processo da reforma. Em muitos países, com frequência, as decisões de produção e de comercialização tomadas pelos produtores se guiam mais pelos programas de

governo e pela proteção concedida pelas barreiras comerciais do que pelas condições de mercados. Em decorrência, aos produtores competitivos é negado um suficiente acesso a mercados, devendo enfrentar ainda a concorrência de políticas que distorcem o comércio. Tal situação, deixa o comércio agrícola mundial longe daqueles objetivos pretendidos pela OMC.

Existem vários custos decorrentes das distorções do comércio. Os mecanismos de subsídios são formas de desperdício orçamentário, e quando associados às restrições nas importações, distorcem a alocação dos recursos escassos. Programas rígidos de governo e regulamentações restritivas, sem base científica, inibem a inovação na produção e na comercialização, ameaçando a viabilidade futura da agricultura e enfraquecendo as condições que permitam aos produtores atender às demandas por alimentos e fibras.

As barreiras ao comércio limitam as escolhas do consumidor e podem reduzir o seu acesso ao alimento adequado. Os subsídios, com frequência, levam a práticas ambientais destrutivas, ameaçando a capacidade dos produtores de se desenvolverem de forma eficiente e sustentável.

Todas essas distorções são especialmente onerosas para os países em desenvolvimento e, em particular, para os de menor desenvolvimento relativo. Muitos desses países dependem da agricultura para a geração de renda e emprego, vêem no comércio a oportunidade para gerar crescimento econômico, dependendo ainda do livre fluxo de comércio dos produtos agrícolas para garantir a sua segurança alimentar.

Ao mesmo tempo em que os EUA se comprometem a trabalhar na OMC pela eliminação das medidas que distorcem o comércio, também se comprometem com, e apóiam, políticas que atendam às preocupações não comerciais, incluindo a segurança alimentar, a conservação dos recursos, o desenvolvimento rural e a proteção ambiental. Os EUA sustentam que esses objetivos são alcançados de forma mais adequada, por meio de medidas que não distorçam o comércio, com programas dirigidos para atender a uma preocupação específica (“targeted”) sem criar novas distorções econômicas. Evita-se, dessa forma, repassar para outros países os custos de se atingir esses objetivos, seja restringindo o acesso, introduzindo uma concorrência desleal ou ambos.

Os EUA reconhecem que medidas de comércio podem ser usadas para atender a preocupações legítimas de saúde e segurança; porém, nesse momento, não apóiam a reabertura para negociação do Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. Os EUA também reconhecem as circunstâncias especiais e os desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento, propondo-se a apresentar propostas que facilitem a integração desses países no sistema comercial mundial.

A proposta americana visa a ampliar a influência do mercado na agricultura mundial, dando aos produtores, em todos os países, mais oportunidades para competir em termos mais justos, com maior acesso aos mercados em expansão. As políticas domésticas, estruturadas segundo a proposta americana, não somente removerão as fontes de distorções de comércio como também liberarão os produtores das políticas restritivas de governo que prescrevem “o que” e “o quanto” produzir, deixando-os livres para tomarem suas decisões e seguirem a vocação natural de produção de suas terras.

Tal cenário resultaria na expansão das oportunidades econômicas para os produtores e desenvolvimento da atividade agrícola em bases mais sólidas. Ao mesmo tempo, a adesão dos países à reforma irá aliviar as preocupações com a segurança alimentar ao melhorar o acesso aos alimentos e aumentar o poder de compra. Os consumidores irão se beneficiar de maiores opções de escolhas, acesso a novos produtos e a preços mais competitivos.

a) Acesso a mercados

Quanto ao acesso a mercados agrícolas, o objetivo dos EUA é maximizar essas oportunidades, tornando mais uniforme o nível e a estrutura das tarifas consolidadas para todos os países e produtos

Os EUA propõem:

Tarifas

- reduzir substancialmente ou eliminar as disparidades nos níveis tarifários entre os países; reduzir substancialmente ou eliminar a escalada tarifária; assegurar oportunidades efetivas de acesso a mercados para todos os produtos em todos os mercados;
- reduzir substancialmente, ou eliminar, todas as tarifas, incluindo as tarifas intra-quotas; a redução se fará, a partir das tarifas aplicadas, por meio da implementação progressiva de compromissos anuais de reduções, ao longo de um período determinado;
- as tarifas consolidadas e aplicadas deverão ser expressas na base específica ou **ad valorem**, sem o uso de tarifas complexas ou combinação de tarifas; e,
- eliminar o dispositivo da salvaguarda especial (Artigo 5 do AsA).

Quotas tarifárias

- aumentar substancialmente todas as quotas tarifárias por meio da implementação progressiva de compromissos anuais, ao longo de um período determinado; e,
- estabelecer disciplinas para melhorar a administração das quotas tarifárias, incluindo mecanismos específicos que são acionados automaticamente quando o preenchimento da quota tarifária ficar abaixo de um determinado nível.

Empresas estatais importadoras

- extinguir os direitos exclusivos de importação como forma de garantir, ao setor privado, capacidade de competir em

mercados controlados por agências que centralizem as importações; e,

- estabelecer, no âmbito da OMC, requisitos que aumentem a transparência nas operações das agências que centralizem as importações, incluindo as decisões sobre qualidade e origem das importações.

Produtos de novas tecnologias

- enfatizar disciplinas para garantir que processos abrangendo o comércio de produtos desenvolvidos através de novas tecnologias sejam transparentes, previsíveis e implementadas de forma tempestiva.

b) Subsídios à exportação

Em termos de competitividade nas exportações agrícolas, o objetivo dos EUA é eliminar os subsídios à exportação, impostos variáveis sobre as exportações e disciplinar as empresas estatais de exportação.

Os EUA propõem:

Subsídios à exportação

- reduzir a zero os níveis de subsídios constantes das listas de compromissos, tanto em termos de valor como de quantidade, por meio da implementação progressiva de compromissos anuais de redução, ao longo de um período determinado

Empresas estatais exportadoras

- extinguir os direitos exclusivos de importação como forma de garantir, ao setor privado, capacidade de competir em mercados controlados por agências que centralizem as exportações;
- estabelecer, no âmbito da OMC, requisitos que aumentem a transparência nas operações das agências que centralizem as exportações, incluindo notificação de custos de aquisição, critérios de fixação de preços de exportação e outras informações sobre as vendas; e,
- eliminar o uso de fundos ou garantias governamentais como forma de apoiar ou assegurar a viabilidade financeira das agências que centralizem as exportações.

Impostos sobre as exportações

- proibir o uso de impostos sobre a exportação, incluindo impostos diferenciados com o propósito de adquirir vantagens competitivas ou de administrar a oferta

Programas de crédito à exportação

- conduzir negociações para disciplinar os programas de crédito à exportação na OCDE, em cumprimento ao previsto no Artigo 10.2 do AsA, e aplicá-las a todos os países que utilizem tais programas

c) Apoio doméstico

Em termos de apoios interno à agricultura, o objetivo dos EUA é reduzir substancialmente os apoios internos que distorcem o comércio de maneira a corrigir os níveis desproporcionais de apoio entre os países, enquanto simplifica a forma como o apoio doméstico é disciplinado.

Os EUA propõem fortalecer os elementos principais do AsA, incluindo o princípio do **de minimis**, e avançar nesse processo por meio de uma abordagem equitativa e simplificada para limitar, consolidar e reduzir os apoios que distorcem o comércio. Essa abordagem reconhece o papel legítimo do Governo na agricultura, admitindo a concessão de medidas de apoio que tenham efeito mínimo de distorção sobre o comércio. Isso pode incluir, entre outras medidas: mecanismo de proteção à renda e de administração de risco, ajuda alimentar doméstica, proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, desenvolvimento rural, novas tecnologias e ajustes estruturais que promovam a viabilidade econômica da agricultura sustentável e das comunidades rurais.

Os EUA propõem:

- Simplificar as disciplinas do apoio doméstico, classificando-as em duas categorias:
 - medidas isentas, definidas conforme o critério de não ter efeito, ou de ter efeito mínimo, de distorção sobre a produção e sobre o comércio; e,
 - apoios não isentos, os quais estarão sujeito a compromissos de redução.
- Todos os países com uma AMS consolidada final em suas listas se comprometem a reduzir os níveis dos apoios não isentos da seguinte forma:
 - as reduções se farão a partir da AMS consolidada final; a redução se fará para um nível consolidado final equivalente a um percentual fixo do valor total da produção agrícola do país, em um período base determinado, esse percentual

será o mesmo para todos os países e as reduções serão implementadas através de compromissos progressivos anuais de redução ao longo de um período determinado

- *Fortalecer, com base na experiência, os critérios para as medidas de apoio isentas enquanto se assegura que todas as medidas isentas serão específicas, transparentes e, quando muito, com efeito mínimo de distorção sobre o comércio*
- *Dar atenção especial para as medidas de apoio isentas que sejam essenciais para os objetivos de desenvolvimento dos países em desenvolvimento, como será comentado no item sobre tratamento especial e diferenciado*

d) Tratamento especial e diferenciado

O objetivo dos EUA é de que os países em desenvolvimento se integram melhor na OMC por meio de assistência técnica, de melhores oportunidades de acesso a mercados - em particular para os de menor desenvolvimento relativo, e de flexibilidade para implementarem as medidas de apoio isentas que são essenciais para os objetivos de desenvolvimento.

Os EUA reconhecem a necessidade de capacitar os países em desenvolvimento para aumentar sua integração, habilitando-os a se beneficiarem do sistema internacional de comércio. Neste sentido, os EUA se propõem a trabalhar com os países em desenvolvimento para melhor aproveitar a ampla gama de programas oferecidos por organizações internacionais, agências bilaterais de ajuda e outras entidades, incluindo programas sob o "Integrated Framework"⁽²¹⁾ para países menos desenvolvidos. Adicionalmente, os EUA conclamam a todos os países a trabalharem nesse sentido.

Os EUA propõem:

Acesso a mercados

- *Os países da OMC deverão levar em conta os produtos de interesses dos países em desenvolvimento, em particular dos de menor desenvolvimento relativo, quando elaborarem as suas ofertas de reduções tarifárias.*
- *Dar especial atenção aos países de menor desenvolvimento relativo quando da implementação de seus compromissos de redução tarifária.*

Apoio interno

- *Criar critérios adicionais para as medidas de apoio isentas consideradas essenciais para os objetivos de desenvolvimento e de segurança alimentar dos países em desenvolvimento. Isto facilitaria a implementação de programas metas, com vistas a aumentar os investimentos e melhorar a infra-estrutura, aperfeiçoar os sistemas domésticos de comercialização, ajudar os produtores na administração de riscos, prover acesso às novas tecnologias que permitam promover a sustentabilidade e a conservação dos recursos, assim como aumentar a produtividade da agricultura de subsistência.*

Assistência técnica

- *Os países da OMC, em paralelo a essas negociações, intensificarão os programas de assistência técnica que vêm sendo executados por entidades governamentais e não governamentais.*

e) Segurança alimentar

Os EUA acreditam que, além das medidas de apoio que não distorcem o comércio, adotadas para aumentar a segurança alimentar, uma maior liberalização do comércio de produtos agrícolas e a promoção de legítimos programas de assistência são elementos importantes para fortalecer a segurança alimentar. A liberalização do comércio contribuirá com os importantes esforços na área de segurança alimentar que já estão em curso em diversos fóruns, tal como na Convenção de Ajuda Alimentar (Food Aid Convention), na FAO e o no Programa Mundial de Alimentação (PMA), dentre outros.

Complementando as disciplinas específicas que diversificam as fontes de oferta e estimulam eficiência na produção agrícola, a reforma do comércio irá resultar em crescimento econômico e incentivo à inovação, aumentando a segurança alimentar global. É importante reconhecer que somente a liberalização não irá atender às necessidades de segurança alimentar dos países desenvolvidos e de menor desenvolvimento relativo. Em decorrência, as negociações devem levar em conta a continuidade do papel exercido pela ajuda alimentar internacional e dos programas de crédito no provimento das necessidades de importação de alimentos.

Os EUA propõem:

- *Renovar os compromissos de ajuda alimentar conforme expresso no documento da Rodada Uruguai denominado "Decisão sobre Medidas Relativas aos Possíveis Efeitos Negativos do Programa de Reforma em Países de Menor Desenvolvimento Relativo e em Países em Desenvolvimento Importadores Líquidos de Alimentos"*
- *Dar continuidade às disciplinas da OMC sobre ajuda alimentar contidas no Artigo 10.4 do AsA, que já demonstraram ser apropriados*
- *As disciplinas a serem desenvolvidas na OCDE, sobre os créditos à exportação e garantias de crédito, não devem impedir os países da OMC de usar tais programas para melhorar a situação da segurança alimentar de outros países*

⁽²¹⁾ Trata-se de um programa aprovado e monitorado pelo Conselho Geral da OMC, com o objetivo de coordenar as ações de instituições internacionais na área de prestação, aos países mais pobres, de cooperação técnica para atividades de comércio.

- Estabelecer sistemas de informações sobre exportações em todos os países para aumentar as informações sobre os volumes e os destinos das transações internacionais de grãos e oleaginosas
- Fortalecer substancialmente as disciplinas da OMC sobre restrições às exportações para aumentar a confiança na oferta global de alimentos

f) Iniciativas setoriais

Os EUA propõem que os países da OMC se engajem em negociações específicas que busquem compromissos de reforma setorial, que iriam além daqueles aplicados de forma geral nas áreas de acesso a mercados, de subsídios à exportação e de apoio interno, incluindo, mas não se limitando, as iniciativas de “zero-por-zero” e de harmonização.

5.2) Comentários sobre o documento apresentado

Este documento e o seguinte foram apresentados pelos EUA. O documento apresentado a seguir vem a ser um aprofundamento da proposta americana de reforma das medidas de apoio interno. Assim sendo, e para evitar repetições, os comentários sobre os dois textos serão feitos de forma conjunta, após o próximo texto.

6) Notas sobre as negociações para a reforma dos apoios domésticos à agricultura - EUA

6.1) Descrição do documento apresentado

O documento inicia constatando que o AsA disciplinou, pela primeira vez na história do GATT, os programas de apoio doméstico à agricultura ao limitar e reduzir o nível dos apoios que distorcem o comércio que os países podem conceder ao setor agrícola. À medida que se aproxima o final do período de implementação do AsA e de vigência da “cláusula da paz”, além de se iniciarem novas negociações para dar continuidade e aprofundar o processo de reforma, os EUA propõem que disciplinas adicionais a serem estabelecidas reduzam de forma substancial os apoios que distorcem o comércio, tendo em conta as disparidades nos níveis de apoio hoje permitidos, ao mesmo tempo em que se simplifique a forma como esses apoios domésticos são disciplinados.

Os EUA reconhecem a importância dos programas domésticos que, com um mínimo de distorção, estimulam o desenvolvimento da agricultura sustentável e das comunidades rurais, propondo que hajam dispositivos, a partir das regras vigentes, para programas isentos que busquem promover esses objetivos com um mínimo de distorções sobre o comércio. Ademais, aos países em desenvolvimento e aos de menor desenvolvimento relativo deve ser dado flexibilidade para, com base em critérios, concederem aqueles apoios que sejam parte integrante de seus programas de desenvolvimento.

Reduzindo os apoios que distorcem o comércio a níveis equitativos

Os EUA propõem uma abordagem baseada em uma fórmula que, ao término do período de implementação, resulte em níveis de apoio mais equitativos em relação aos hoje permitidos. Os países que tenham uma AMS consolidada final em sua Lista de Compromissos se comprometeriam a reduzir, a partir deste compromisso, o nível de apoio não isento para um novo nível final de consolidação, o qual seria uma percentagem fixa do valor total da produção agrícola num determinado período de tempo. Cada país seria obrigado a reduzir seus apoios não isentos em iguais parcelas anuais durante o período de implementação. Ao final do período, os países poderão praticar medidas de apoio não isentas (AMS) desde que não superem o referido percentual do valor total da produção agrícola no período base fixado.

Reduzir as disparidades entre os apoios internos não isentos (AMS) é o caminho mais efetivo para uma redução substancial no nível de apoios que distorcem o comércio e assegurar que todas as formas de apoio vinculadas à produção sejam disciplinadas. O compromisso final de apoio interno expresso como um percentual fixo do total do valor da produção agrícola seria o mais adequado, pois:

1. assegura que todos os países concedam níveis equivalentes de apoio, proporcionais ao tamanho de seu setor agrícola
2. evita apenar países em função da sua dotação relativa de fatores (terra, população etc.)
3. dados sobre valor da produção agrícola são facilmente obtíveis e já vêm sendo usados durante o período de implementação para o cálculo da “cláusula de *minimis*”.

É importante que as disparidades sejam consideradas, na medida em que elas permitem aos países com limites de apoio desproporcionalmente elevados subsidiar os seus produtores, gerando uma superprodução. Esta, por sua vez, desloca o comércio e induz os produtores a adotarem práticas danosas ao meio ambiente (tal como uso intensivo de insumos, cultivo terras não aptas para a agricultura sob o ponto de vista ambiental etc.). Esses subsídios que distorcem o comércio podem ter um efeito particularmente danoso para os países em desenvolvimento, os quais não dispõem dos meios para conceder elevados níveis de apoio aos seus produtores, tal como os países desenvolvidos.

Simplificando as disciplinas do apoio doméstico

Durante o período de implementação foi mencionado, por vários países, que o atual sistema de classificação dos apoios domésticos é muito complicado e de difícil aplicação a certas medidas de apoio vigentes. Os EUA propõem que se simplifique as disciplinas sobre apoio interno, classificando-as em duas categorias, quais sejam: apoios isentos, tal como definida, com base em critérios, por uma lista de medidas que causem, quando muito, distorções mínimas; e apoios não isentos,

os quais devem estar sujeitos a compromissos de redução conforme descrito anteriormente. A cláusula de minimis, contida no Artigo 6.4 do AsA, deveria ser mantida na sua forma atual.

Apoiando uma agricultura sustentável e o desenvolvimento rural com um mínimo de distorções

Tendo em vista a necessidade do processo de reforma atender às preocupações não comerciais e aos objetivos de desenvolvimento que são específicos dos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, os EUA propõem que medidas de apoio, elaboradas a partir de critérios já existentes nos dispositivos atuais do AsA, sejam isentas de redução, de modo a promover o desenvolvimento de uma agricultura sustentável e a viabilidade das comunidades rurais, com um mínimo de distorções ao comércio. Além dos dispositivos atuais, essas medidas isentas podem levar em conta novos objetivos de política, tais como:

- **Mecanismos de proteção da renda agrícola e de administração de risco:** torna-se claro que, à medida que se reduzam os níveis de apoio e aumente a exposição dos produtores ao mercado, faz-se necessária a implementação de mecanismos de proteção da renda agrícola e de administração de risco para facilitar o ajuste dos produtores às novas condições de mercado
- **Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais:** a proteção ao meio ambiente já foi identificada como uma preocupação não comercial que os países querem que seja considerada no processo de reforma. Usando políticas dirigidas a objetivos específicos, os países podem ajudar os produtores a adotarem práticas de produção ambientalmente sustentáveis que conservem e protejam os recursos naturais. Isto beneficia os produtores e os consumidores sendo ainda crucial para uma agricultura sustentável e para a segurança alimentar
- **Desenvolvimento rural:** Igualmente importante para uma agricultura sustentável é a viabilidade das comunidades rurais. Programas que invistam em infra-estrutura rural, promovam o desenvolvimento econômico e dêem assistência técnica e informação para capacitar as comunidades locais podem contribuir de forma positiva para o desenvolvimento rural.
- **Novas tecnologias:** Deve ser considerado o apoio a tecnologias alternativas e a produtos orgânicos que, além de não prejudicar o meio ambiente, resultem em amplos e significativos benefícios econômicos. Por exemplo, pesquisa e projetos pilotos que facilitem o desenvolvimento de práticas da biomassa que capturem o dióxido de carbono é um exemplo de como novas tecnologias podem ser usadas para beneficiar o meio ambiente e melhorar a qualidade do solo e a produtividade
- **Ajustes estruturais:** Ao considerar os efeitos da liberalização do comércio, os países devem facilitar o ajuste estrutural na agricultura, como, por exemplo, através do apoio desvinculado da produção e outras medidas orientadas para o mercado, que ajudem os produtores na sua adaptação às novas condições econômicas. Programas de ajuste estrutural deveriam também atender aos países engajados nos grandes desafios de privatização e de transição à economia de mercado.

Em todos os casos, as medidas isentas devem ser dirigidas a objetivos específicos (“targeted”), transparentes e desenhadas de forma a minimizar os impactos sobre os demais membros da OMC, particularmente sobre os países em desenvolvimento.

6.2) Comentários sobre o documento apresentado

Com estes documentos os EUA tratam das três áreas do Acordo, apresentando as suas propostas para cada uma delas. Cabe destacar, ainda, que é apresentada uma proposta de prazo para a negociação como um todo e para uma etapa intermediária, considerada crítica no processo negociador. Neste sentido, propõem que as negociações sejam concluídas até o final de 2002, obtendo-se um acordo sobre as modalidades básicas já em 2001.

A proposta americana, em linha gerais, coincide com os pontos relevantes que foram abordados no capítulo 4 da primeira parte. Todavia, alguns comentários específicos são necessários.

Em primeiro lugar, vale destacar alguns pontos das considerações gerais feitas no documento americano. Segundo o documento, diversos fatos conferem um grau de urgência ao processo de reforma do comércio agrícola internacional, dentre eles, o desafio de alimentar uma crescente população mundial. A questão da segurança alimentar, não somente no âmbito dos países mas também em escala global, é uma preocupação expressa de forma unânime pelos membros da OMC. Porém, o ponto de vista expresso pelos EUA é o de que não será possível atingir esse objetivo enquanto prevalecerem posições que defendam a manutenção de medidas de proteção a pretexto de estimular a produção doméstica.

Outro ponto destacado são os custos que decorrem das distorções ao comércio, que não se restringem apenas aos países que sofrem a concorrência do comércio desleal, mas atingem também àqueles que a praticam. O mecanismo de subsídio é uma forma de desperdício de recursos orçamentários, o qual, associado com as restrições às importações, distorce a alocação desses limitados recursos. As regulamentações restritivas, sem base científica, inibem as inovações no processo produtivo enquanto as barreiras ao comércio dificultam as escolhas dos consumidores, reduzindo o seu acesso ao alimento adequado. Além disso, com frequência, os subsídios levam a práticas ambientais destrutivas. Todos esses custos são mais acentuados quanto mais pobre for o país.

Não se pode deixar de mencionar a opinião dos EUA sobre as preocupações não comerciais (segurança alimentar, conservação de recursos, desenvolvimento rural e proteção ambiental). Segundo o expresso nos documentos, esses objetivos podem ser perfeitamente atingidos por meio de medidas que não distorcem o comércio, com programas dirigidos às preocupações específicas, sem criar novas distorções econômicas. Assim procedendo, evita-se repassar para outros países os custos de se atingir esses objetivos.

Em relação às propostas americanas, cabem os comentários a seguir.

Quanto às quotas tarifárias, a exemplo do que foi comentado para o Canadá, julga-se pouco ambicioso falar em aumentá-las e se propor disciplinas para a sua administração. O mais razoável nesta etapa do processo negociador. Estas propostas poderiam ser válidas para uma fase de transição, até a completa eliminação das quotas. Em relação às tarifas, a proposta de que sejam ou ad valorem ou específicas é um avanço em relação à situação atual. Contudo, considera-se que a proteção apenas com tarifas ad valorem é mais transparente, tal como comentado no capítulo 4 da primeira parte.

A proposta americana para os créditos à exportação merece uma atenção especial, pois, se as negociações na OCDE ainda não foram concluídas, isto se deve, segundo informações disponíveis, à posição dos EUA de imporem condições para avançar nestas negociações. Além disso, pode-se questionar se a OCDE é fórum com legitimidade suficiente para conduzir tal negociação, que se pretende seja extensiva para todo o comércio internacional. Desse modo, o ideal seria levar estas negociações para a OMC.

Quanto à proposta de reforma das medidas de apoio interno ela precisa de maiores detalhes para que seja possível avaliar com mais exatidão quais os seus reais objetivos. Do que foi apresentado nos documentos, pode-se identificar duas idéias. A primeira delas seria a pura e simples eliminação da “caixa-azul”, ao se propor que as medidas sejam classificadas em apenas duas categorias. A rigor, e afora a extinção da “caixa-azul” que dela decorre, a proposição não difere significativamente da situação vigente, apenas propondo uma redução maior por parte dos países com maior AMS consolidada final em suas Listas de Compromissos. Todavia, deve-se acompanhar com atenção os desdobramentos dessa proposta, na medida em que ela pode representar um enfraquecimento nos atuais critérios da “caixa-verde”, ao contrário do que é propugnado pelo Grupo de Cairns. No documento americano, ao admitir um papel legítimo do governo no trato dos problemas da agricultura, menciona a inclusão de mecanismos de proteção da renda agrícola e de administração de riscos, o que pode corroborar a preocupação manifestada.

A outra idéia da proposta americana é de que se limite o montante de apoio interno a um limite fixo do valor da produção agrícola do país, percentual esse que será o mesmo para todos os países e com base em determinado período de tempo. Esta idéia parece ser interessante e poderá contribuir positivamente para a redução das desigualdades na concessão dos apoios domésticos. Resta saber se a “cláusula de minimis” já não cumpre de forma adequada esse objetivo.

O documento americano refere-se ainda a uma proposta para segurança alimentar. Pode-se concordar com o expressado no documento, de que a redação do Artigo 10.4 do AsA é satisfatória. Basicamente, este dispositivo estabelece que a ajuda alimentar não deve ter vínculos diretos ou indiretos com as exportações, e que as mesmas devem ser concedidas de acordo com os princípios estabelecidos pelas disciplinas que regem os programas de ajuda alimentar, basicamente pela FAO e pela Convenção sobre Ajuda Alimentar de 1986. Contudo, neste caso, as preocupações recaem sobre as disciplinas às quais o Artigo se remete. De fato, as regras vigentes sobre as operações de doação de alimentos precisam ser revistas no sentido de restringir as brechas hoje existentes. Estas permitem que esses mecanismos ainda possam ser utilizados como forma disfarçada de subsídios à exportação dos excedentes de produção disponíveis em determinado país.

Por último, cabe comentar a proposta americana sobre iniciativas setoriais. Enfatiza-se uma vez mais que essas iniciativas devem ter uma função complementar às negociações conduzidas pelos governos, que devem ser amplas e gerais (“comprehensive negotiations”), tal como já mencionado nos comentários feitos sobre este mesmo tema no documento do Canadá.

7) A “caixa-azul” e outras medidas de apoio à agricultura – União Européia

7.1) Descrição do documento apresentado

a) O resultado do Acordo sobre Agricultura

No início da Rodada Uruguai, e no intuito de definir uma metodologia de trabalho, os negociadores estabeleceram um paralelismo entre as medidas de apoio à agricultura e os sinais de trânsito, classificando-as em três grupos: o vermelho (medidas proibidas), o amarelo (medidas sujeitas a disciplinas) e o verde (medidas de livre aplicação). Tal critério buscou classificar as medidas de acordo com o seu impacto sobre o comércio, sem considerar outros objetivos.

Durante o curso das negociações, este instrumental foi simplificado. Acordou-se distinguir apenas as medidas que podem causar impacto significativo sobre o comércio - as quais estariam sujeitas a compromissos de redução (medidas da “caixa-amarela”) - daquelas que podem ser consideradas como de efeito mínimo ou nulo sobre o comércio (medidas da “caixa-verde”). A suposição básica acerca do compromisso de redução é que medidas de apoio baseadas em preços e/ou volume de produção podem resultar em impactos significativos sobre o comércio, o que é o caso das medidas da “caixa-amarela”. As outras medidas, ainda que com algum grau de vinculação com a produção, não seriam sujeitas a compromissos de redução sob as regras do AsA.

*No último estágio das negociações da Rodada Uruguai, após o Acordo de **Blair House**, introduziu-se uma nova categoria de medidas de apoio, as medidas da “caixa-azul”. A escolha da cor reflete a natureza específica das medidas aí enquadradas, quais sejam, os pagamento diretos ligados a fatores de produção, mas não aos preços e ao volume de produção, e implementadas sob programas de limitação de produção. A cor escolhida não tem a intenção de associar, numa direção ou*

noutra, o grau de impacto das medidas sobre o comércio. Neste sentido, a maior parte das medidas, naquele momento, identificadas como da “caixa-azul” eram novas e seu possível efeito sobre a produção e o comércio pouco conhecido.

b) O objetivo da União Européia

O processo de negociação deverá considerar a necessidade de maiores compromissos de disciplinas sobre as medidas de apoio, consistente com o objetivo de longo prazo de uma redução progressiva e substancial nas medidas de apoio à agricultura. De modo a se alcançar esse objetivo, é importante avaliar-se os efeitos, em particular sobre o comércio, dos diferentes mecanismos de apoio utilizados pelos países.

A experiência da União Européia tem provado que as medidas de pagamento direto da “caixa-azul” têm se mostrado instrumentos úteis para a reforma das políticas domésticas na direção sinalizada pela OMC. A reforma de 1992 da Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia pode ser vista como uma mudança de medidas de sustentação de preços de mercados para pagamentos que se enquadram nos critérios da “caixa-azul”. Isto trouxe maior transparência para as medidas de apoio e permitiu restabelecer o equilíbrio do mercado. A orientação dada pelo mercado na tomada de decisão do produtor foi substancialmente aumentada. A reforma mais recente da PAC, a denominada Agenda 2000, ampliou ainda mais as possibilidades dos agricultores reagirem aos sinais de mercado.

Em vista desses resultados positivos, a expectativa é de que os pagamentos diretos da “caixa-azul” continuem a ser usados como um instrumento importante para reformas adicionais na agricultura. Assim, deve-se dar mais atenção a estudos recentes a respeito que avaliaram o impacto e a eficiência das medidas de apoio, assim como as necessidades de correção das falhas de mercado. Ao mesmo tempo, a UE não questiona os impactos sobre o comércio das medidas da “caixa-amarela” e nem a necessidade de maiores compromissos de redução sobre tais medidas.

c) Os impactos das medidas da “caixa-azul”

A Matriz de Avaliação de Políticas (MAP) da OCDE é uma tentativa de se estimar os vários efeitos das medidas de apoio, incluindo os seus efeitos sobre outros países. Os resultados obtidos por essa matriz confirmam o entendimento comum de que medidas de apoio dadas a produtores em um dado país têm reflexos sobre outros países, por meio do comércio e dos preços internacionais. Contudo, esses reflexos variam, de forma significativa, de acordo com o tipo da medida que é utilizada.

Estimativas resultantes das simulações sugerem que, quando comparados com a sustentação de preços de mercados, os pagamentos por área em um país ou região, mesmo que associado à exigência de plantar ou não, tem um impacto muito menor sobre a produção, o comércio e o bem-estar de outros países/regiões.

Os resultados da MAP indicam que os efeitos de um dado montante de apoio podem variar substancialmente dependendo do tipo de medida que foi utilizada. Pagamentos por área, mesmo que associados a exigências de plantio, mostraram-se mais eficientes em termos do objetivo de sustentar renda com menores efeitos de distorção sobre o comércio do que as medidas de sustentação de preços de mercado, pagamentos baseados em produção ou pagamentos baseados na utilização de insumos variáveis. A consistência desses resultados foram confirmados por análises da OCDE. A estimativa dos efeitos da reforma da PAC em 1992, calculadas conforme o modelo, estão de acordo com a tendência observada. Isto demonstra que os ajustes da PAC 92 – mudança de medidas de sustentação de preços de mercado para pagamentos diretos da “caixa-azul” – resultaram em uma maior redução dos efeitos sobre o mercado das medidas de sustentação da PAC.

Concluindo, e tendo em conta a considerável redução dos impactos sobre o comércio resultantes dos novos tipos de medidas de apoio e o sucesso em contemplar as preocupações domésticas no processo de reforma da agricultura, a UE entende que o conceito da “caixa-azul”, assim como o da “caixa-verde”, devem ser mantidos.

7.2) Comentários sobre o documento apresentado

A UE desenvolve o argumento de que a existência da “caixa-azul” funciona como um instrumento útil para a reforma das políticas agrícolas na direção sinalizada pela OMC, isto é, a substituição de medidas com elevado grau de distorção sobre a produção e o comércio por medidas com menor impacto. Como exemplo, cita a própria experiência com a reforma da PAC, em 1992, quando substituiu medidas de sustentação de preços de mercado por pagamentos diretos vinculados ao controle de área.

Não se pode afirmar que o raciocínio da UE está de todo errado quando menciona que os efeitos de distorção sobre o comércio das medidas da “caixa-azul” são menores que os apresentados pelas medidas da “caixa-amarela”. Todavia, ao defender este tipo de política, e tendo em vista o argumento de que ela ajuda na transição entre medidas que distorcem mais o comércio por medidas que distorcem menos, fica implícito que tal dispositivo deveria ser transitório e não permanente como as outras duas “caixas”. Assim, ao propor a manutenção da “caixa-azul” deveria vincular a sua vigência a um determinado período de tempo.

Contudo, em que pese esses argumentos, entende-se que os pagamentos diretos vinculados ao controle de área (as políticas da “caixa-azul”), além de outros efeitos sobre a competitividade, impedem que a produção do país que adota essa política participe do reequilíbrio da oferta e demanda mundiais. Em outras palavras, ao não permitir a resposta do setor produtor a uma alteração dos sinais de mercado - por exemplo, a uma elevação de preços decorrentes de uma escassez, o que estimularia a expansão da produção - impede que essa produção participe do reequilíbrio da oferta e demanda, retardando e/ou aumentando o custo deste ajuste para os demais países. Dessa forma, e por questão de princípio, a extinção

da “caixa-azul” seria a proposta mais adequada.

Em relação à “caixa-verde” concorda-se com a proposta da UE de sua manutenção, inclusive porque julga-se que seja o locus mais apropriado para abordar as legítimas preocupações não comerciais. Todavia, e embora a proposta da UE não entre neste mérito, entende-se que os critérios para o enquadramento de medidas nesta caixa precisam ser revistos, conforme mencionado no capítulo 4 da primeira parte.

8) Qualidade dos alimentos – melhoria das oportunidades de acesso a mercados – União Européia

8.1) Descrição do documento apresentado

A UE pressupõe a existência de um vínculo essencial entre o acesso a mercados e a questão da especificidade dos alimentos, mais precisamente a especificidade quanto à qualidade dos alimentos. O que se pretende com a abertura de mercados é aumentar os ganhos de comércio e as alternativas de escolha por parte do consumidor. Esses dois objetivos podem ser favorecidos por uma concorrência justa, pela proteção do consumidor e por uma proteção adequada às denominações vinculadas à qualidade ou à especificidade dos alimentos. Isto dará aos consumidores uma liberdade efetiva de escolha e aos produtores uma garantia de oportunidades de ganhos com a diferenciação do produto, obtendo um retorno pelos seus investimentos.

A especificidade dos alimentos é um fator importante para a tomada de decisão do consumidor com conseqüentes reflexos sobre os produtos agrícolas. Existe uma demanda por produtos que incorporem características específicas e identificáveis, incluindo o **know-how** tradicional e a sua origem geográfica.

Tal demanda oferece oportunidades crescentes para os produtos agrícolas e os gêneros alimentícios, que podem responder às expectativas do consumidor. A existência de mercado para produtos alimentícios de alto valor estimula o produtor a diversificar a produção, com ênfase na qualidade.

Todavia, tais benefícios somente se materializam se as oportunidades de acesso a mercados para tais produtos estiverem garantidas. Tais condições devem ser criadas para que o consumidor seja capaz de escolher os produtos com base em suas características específicas e tal escolha propicie um retorno aos produtores.

A livre concorrência, a proteção ao consumidor e a proteção contra o uso indevido de denominações são essenciais para se atingir esses objetivos. Melhorar o acesso a mercados para um determinado produto significa melhorar as condições que permitam o seu reconhecimento por parte do consumidor e garantir que o uso indevido de denominações não prive os produtores dos benefícios econômicos de seu investimento em qualidade, na especificidade e no reconhecimento do nome.

A UE enfatiza que a preservação da especificidade dos alimentos não é um meio de se criar barreiras ao comércio. Pelo contrário, o tratamento deste que representa um obstáculo ao desenvolvimento das oportunidades de comércio, constituído pelas consideráveis perdas econômicas que decorrem do uso indevido da denominação do produto e a frustração no consumidor, é uma forma de abrir mercados.

Oportunidades de acesso a mercados e à livre concorrência para muitos produtos regionais e tradicionais são, na prática, negadas pelo fato do mercado ser deslocado por produtos que usam, de forma indevida, a reputação dos produtos originais, ou vir a ser deslocado, devido à falta de proteção, sempre que o produto original comprove ser lucrativo. Dessa forma, um produto que não tenha uma garantia para a sua especificidade não tem livres oportunidades de acesso a mercados, na medida em que não há incentivos para investimento em qualidade e reconhecimento do nome, se não for possível recuperar os recursos aplicados.

Melhorar o acesso a mercados para esses produtos é uma meta importante para a UE, um dos maiores exportadores de produtos agrícolas e de alimentos no mundo.

Contudo, este não é somente um interesse da UE. Os países em desenvolvimento que possuem uma grande variedade de produtos alimentícios, baseados em **know-how** tradicionais, também podem se beneficiar do aumento das oportunidades de acesso a mercados, especialmente de lucrativos nichos de mercados nos países desenvolvidos.

A UE tem como prioridade garantir que se torne efetivo, em relação aos produtos com características específicas, o objetivo mais amplo de melhorar o acesso a mercados para os produtos dos países em desenvolvimento. Para tanto, deve-se considerar os meios apropriados para garantir que os benefícios econômicos decorrentes da reputação e da qualidade de tais produtos sejam usufruídos pelo país de origem e não por aquele que delas faz uso indevido.

Os objetivos da UE podem ser assim resumidos:

1. Obter proteção efetiva contra o uso indevido de denominações nos setores de alimentos e bebidas.
2. Tornar o acesso a mercados efetivo, por meio da garantia de que o produto que tenha o direito de usar certas denominações não seja impedido de usá-la em qualquer mercado. Impedir esse uso caracteriza uma barreira ao comércio, privando o produto de efetivo acesso a mercados, na medida em que a sua denominação é a referência para o reconhecimento pelo consumidor, possuindo, portanto, valor econômico.
3. Assegurar a proteção do consumidor e a livre concorrência através de regulamentação da rotulagem. As regras de rotulagem tornam-se cada vez mais importantes na diferenciação do produto e na escolha do consumidor. Elas podem ser consideradas como uma forma de garantia na medida em que contribuem para proteger contra o uso indevido e a frustração do consumidor.

8.2) Comentários sobre o documento apresentado

A idéia básica do documento comunitário é válida e legítima. Cabe ressaltar, todavia, que já existem outras normativas no âmbito da OMC, que não no AsA, que seriam mais apropriadas para as considerações dessas preocupações.

Também pode-se concordar com a afirmação de que quanto maior a abertura dos mercados, maiores serão os ganhos de comércio e as alternativas de escolha dos consumidores. Mercados submetidos a um nível de proteção muito elevado – quer seja por meio de proteção na fronteira ou por benefícios de apoio interno – podem estar sujeitos ao risco de oferecerem poucas alternativas para os consumidores, limitando-as a produtos de baixa qualidade. A melhor forma de superar esses problemas é por meio da concorrência, o que somente é possível com a abertura de mercados.

De fato, o comportamento e a tendência dos mercados sugerem um movimento na direção de produtos mais elaborados ou com maiores especificidades que lhe possam conferir um certo grau de individualidade e, portanto, assegurar a sua participação em determinados nichos de mercado. Tal possibilidade é mais remota no caso de mercado de “commodities”. Neste sentido, os ganhos de comércio no mercado internacional mostram-se mais promissores para produtos que apresentem maior grau de diferenciação, seja ela real ou imaginária do ponto de vista do consumidor, do que para as “commodities”.

A argumentação desenvolvida ao longo do documento suscita, em alguns momentos, sérias preocupações quanto ao caminho que possa estar sendo indicado pela UE. Neste sentido, cabe destacar o seguinte trecho: “Todavia, tais benefícios somente se materializam se as oportunidades de acesso a mercados para tais produtos estiverem garantidas. Tais condições devem ser criadas para que o consumidor seja capaz de escolher os produtos com base em suas características específicas e tal escolha propicie um retorno aos produtores.”

Uma possível leitura do trecho citado pode dar margens a uma interpretação no sentido de que a UE pretende impor, por força de regulamentos, oportunidades de mercado para produtos com certas especificidades que os diferenciem dos demais. A ser correta essa leitura, a UE parece não estar se pautando pelo princípio da soberania do consumidor. Isto se mostra contraditório com o argumento por ela apresentado de estabelecer um vínculo essencial entre o acesso a mercados e a especificidade dos alimentos, o que teria como uma vantagem a “liberdade efetiva de escolha do consumidor”. Em outras palavras, o consumidor precisa estar convencido das vantagens do produto para adquiri-lo, ainda que pagando mais caro, e ter a liberdade de acesso ao mesmo. Pelo contrário, ao impor uma liberalização seletiva para determinados produtos, por meio de reservas de mercado ou de outras regulamentações, se estaria, de fato, diminuindo as suas opções, em nome da sua liberdade de escolha.

Além disso, e para se levar em conta as preocupações refletidas nos três objetivos apresentados no documento, não se pode esquecer que já existem outros acordos no âmbito da OMC – medidas sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas ao comércio, propriedade intelectual, para citar apenas alguns - que podem atender a essas preocupações sem a necessidade de se criar novas regras, sobretudo de caráter comercial, que é o objeto do AsA.

9) O bem-estar dos animais e o comércio agrícola – União Européia

9.1) Descrição do documento apresentado

a) Introdução

O bem-estar dos animais é uma questão que vem adquirindo crescente importância, em especial na UE. Existe uma grande preocupação entre os consumidores e os produtores sobre os efeitos que as técnicas de criação podem ter sobre a saúde e o bem-estar dos animais e, não menos importante, sobre o meio ambiente. Cada vez mais, os consumidores exigem melhores informações no momento da escolha entre os produtos a consumir, inclusive sobre os diferentes padrões de bem estar adotados no processo de sua produção. Para poderem fazer tal escolha, os consumidores querem ser informados sobre como os animais são criados, transportados e abatidos. Tendo em conta que cabe aos produtores a incumbência de prover essas informações, estes desejam que as mesmas sejam feitas em bases estáveis e coerentes.

A UE vem progressivamente adotando uma legislação para proteção dos animais, abrangendo a criação, o transporte, o abate e os experimentos. A UE tem, também, desempenhado um papel proativo no desenvolvimento de convenções internacionais para a proteção dos animais.

b) Os objetivos da União Européia

Garantir que o comércio não prejudique os esforços da UE no sentido de melhorar a proteção do bem-estar dos animais

A UE é de opinião que devem existir limites nas práticas adotadas para a produção de alimentos. Ela própria estabeleceu esses limites em suas legislações, em muitos casos baseado em trabalho de convenções internacionais. Muitos outros países também estabeleceram legislações sobre esse assunto.

Existe uma crescente preocupação entre consumidores, produtores, assim como entre organismos internacionais, que a OMC, em seu trabalho de liberalização do comércio, não provê um marco institucional para tratar dessa questão. Em particular, preocupam-se que, na ausência desse marco, padrões mais exigentes de bem-estar dos animais, em especial os adotados na criação, podem ser prejudicados. Tal é o caso se não existirem meios de se assegurar que os produtos agropecuários que seguem normas domésticas mais rígidas não venham a ser deslocados do mercado por produtos importados sujeitos a padrões inferiores.

Os países adotam diferentes atitudes culturais e éticas em relação aos animais e à sua exploração econômica. Quando

um país adota padrões que vão além daqueles aplicados por outros parceiros comerciais, isto pode ter uma série de consequências. Os consumidores podem não receber todas as informações necessárias e coerentes sobre os padrões aplicados na produção dos alimentos importados, deixando os produtores domésticos em uma situação desvantajosa.

Esse é o motivo pelo qual a UE entende que seja necessário se discutir a questão do bem-estar dos animais na OMC. As preocupações são reais, tanto do ponto de vista do consumidor como do produtor, e a OMC, como um organismo de liderança no comércio internacional, precisa estar pronta para tratar do assunto. Neste sentido, a UE entende que o mesmo deve ser tratado no âmbito das negociações sobre agricultura, ao amparo do Artigo 20 do AsA, não se descartando a possibilidade de que também seja tratado em outras áreas da OMC.

Evitando o protecionismo comercial

O objetivo da UE ao levantar a questão do bem-estar dos animais, no âmbito das negociações da OMC, não é o de fornecer argumentos para a introdução de novas formas de barreiras não tarifárias. A UE tem sido criticada por defender esse tema relativo ao bem-estar dos animais, alegando se tratar de protecionismo disfarçado. Contudo, argumenta que assim procedendo está apenas aplicando a sua legislação, como fazem outros países.

A UE é o segundo maior exportador de produtos agrícolas e alimentícios, não tendo, portanto, nenhum interesse em permitir que outros países adotem barreiras não tarifárias não justificadas. O objetivo da UE é promover rígidos padrões de bem-estar dos animais, prover informações claras aos consumidores, ao mesmo tempo em que mantém a competitividade do seu setor agropecuário.

Igualmente, a UE não desconhece a importância do comércio para melhorar a prosperidade do mundo, em particular dos países de menor desenvolvimento relativo. A UE é o maior importador mundial de produtos agrícolas de um número diversificado de países, em particular de muitos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. A UE reconhece a importância do comércio em ajudar a melhorar o padrão de vida das pessoas nos países em desenvolvimento. O objetivo da UE é de garantir que o processo de liberalização do comércio mundial favoreça às suas iniciativas em andamento em termos de proteção aos animais.

Na prática, a preocupação maior da UE é com os métodos intensivos de produção adotados para alguns produtos, como o caso de frango e de suínos, os quais, segundo o documento, são mais utilizados em países desenvolvidos do que em países em desenvolvimento.

c) As diferentes alternativas para se considerar o assunto dentro do marco institucional da OMC

O tratamento da questão do bem-estar dos animais é complexo, na medida em que envolve diferentes aspectos de natureza econômica, ética, de saúde animal, de saúde pública, de produção de alimentos e legais. É evidente que a importância desse assunto varia de país para país. O fato de que o tema do bem-estar animal vem ganhando uma crescente dimensão comercial já é reconhecido pela OCDE e em trabalhos de outros fóruns internacionais, como, por exemplo, o Escritório Internacional de Epizootias (Office International des Epizooties – OIE).

Alguns dos acordos da OMC (Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias; Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio; Artigo XX do GATT 1994, assim como o Artigo 20 do AsA) já provêm uma base para a discussão desse assunto. Entretanto, a UE é de opinião que o seu tratamento deve ser considerado de uma maneira global e consistente dentro da OMC. O debate recente demonstrou muito claramente a necessidade de se estabelecer bases sobre as quais o assunto deva ser considerado e um entendimento comum sobre ele. Este é o motivo por que a UE pretende levantar a questão do bem-estar animal como uma importante preocupação não comercial nessas negociações.

Existem diversas maneiras, não mutuamente exclusivas, para se considerar o tema do bem-estar animal, podendo-se citar, dentre elas:

- Negociar acordos multilaterais relacionados com a proteção do bem-estar dos animais. Esta abordagem seria facilitada por meio de uma maior identidade legal entre as regras da OMC e as medidas comerciais adotadas em decorrência dos dispositivos previstos nesses acordos multilaterais sobre o bem-estar dos animais.
- Rotulagem apropriada, voluntária ou obrigatória, como previsto no Artigo 2.2 do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, com o intuito de atender à demanda do consumidor de se informar sobre os alimentos, tanto os produzidos internamente como os importados.
- Níveis mais rigorosos para o bem-estar animal podem aumentar os custos para os produtores acima de qualquer retorno do mercado. A liberalização do comércio pode exacerbar esses efeitos e levar a condições desiguais de concorrência, o que poderia estimular uma oposição à liberalização comercial e à própria OMC. Dessa forma, não se deveria descartar a legitimidade de algum tipo de compensação pelos adicionais de custo, desde que os mesmos decorram de padrões mais rígidos de produção. Para que tal compensação seja aceita, o efeito de distorção por ela gerado deve ser mínimo ou nulo.

9.2) Comentários sobre o documento apresentado

Até que se apresente argumentos mais objetivos e concretos, essa discussão acerca do bem-estar dos animais se caracteriza por ser pouco clara, em termos de seus objetivos, muitas vezes ambíguo e considerando-se, ainda, inadequado o seu tratamento neste fórum. De uma maneira geral, os países – de acordo com suas tradições, cultura e religião – preocupam-se em estabelecer regras sobre a criação, o transporte e o abate dos animais, mesmo por que em alguns casos, isto terá implicações sobre a qualidade e a segurança dos alimentos que os consumidores estarão adquirindo. No caso brasileiro, o

país já dispõe de uma legislação sobre esse assunto desde 1932. Constata-se, portanto, que esse tema não é uma preocupação tão recente como se quer fazer crer e nem alheio aos padrões que vêm sendo adotados por muitos países.

No contexto em que a questão é colocada, não parece razoável o argumento da UE de que "... a OMC, em seu trabalho de liberalização do comércio, não provê um marco institucional para tratar dessa questão". Não se identifica vínculo direto entre a liberalização do comércio e um possível comprometimento da forma como os países tratam a questão do bem-estar dos animais em seu âmbito doméstico. Pelo contrário, se algum vínculo houver será exatamente no sentido oposto, isto é, os países estarão se valendo do argumento do bem-estar dos animais para manterem subsídios, neste caso justificados pela compensação a título de adicionais de custo.

A respeito das propostas apresentadas pela UE, cabem os comentários a seguir. Em relação à primeira proposta - "desenvolver acordos multilaterais relacionados com a proteção do bem-estar dos animais", até que sejam feitos maiores esclarecimentos dos argumentos até então apresentados, entende-se que tal proposta deve ser vista com muita cautela. O tratamento do tema e a sua relação com o comércio já estão previstos em dispositivos de outros Acordos da OMC. Inúmeros acordos e regras já foram estabelecidos, inclusive no âmbito do OIE, os quais são reconhecidos internacionalmente. A proposta de se negociar algum tipo de acordo multilateral sobre o bem-estar dos animais deve ser feita, preferencialmente, nesse fórum, inclusive para se beneficiar do conhecimento já acumulado decorrente dos trabalhos em andamento. Como o próprio documento deixa implícito, o AsA não seria o fórum mais apropriado para abordar esse assunto, não constituindo, portanto, objeto para a agenda das negociações que se reiniciam.

A proposta que mais preocupa é aquela que prevê a possibilidade de pagamentos como forma de compensar os aumentos de custo decorrentes da garantia do bem estar dos animais. Segundo ela "níveis mais rigorosos para o bem-estar animal podem aumentar os custos para os produtores acima de qualquer retorno de mercado" e, continua a proposta, "...não se deveria descartar a legitimidade de algum tipo de compensação pelos adicionais de custo...". É preocupante que se recorra a esse tipo de argumento, na prática uma justificativa para a concessão de subsídios, pois entende-se que qualquer compensação pelos custos adicionais deve ser feita pelo próprio mercado, cabendo ao consumidor, que deseja ver os animais serem tratados da forma que a seu ver seja a mais adequada, aceitar os custos mais elevados que decorrem dessas práticas. Querer impor a aceitação de determinadas práticas por meio de regulamentos é, no mínimo, desconhecer o princípio da livre escolha do consumidor, não se admitindo que o mesmo possa aceitar pagar um preço menor para produtos resultantes de outras práticas alternativas de produção.

NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS: EXISTE UMA SAÍDA?

Carlos Nayro Coelho⁽¹⁾

Para os países em desenvolvimento como o Brasil, onde o agronegócio é competitivo e estratégico, as negociações na área agrícola (como as previstas para 2001 na OMC) visando a um comércio mundial mais livre e menos distorcido por barreiras protecionistas e subsídios são sempre motivo para a criação de expectativas otimistas.

Infelizmente, a reunião de Seattle, no final de 1999, que seria o segundo grande passo nessa direção (o primeiro foi a Rodada Uruguai), redundou no fracasso do qual todos têm conhecimento.

Vários fatores contribuíram para o fracasso. O primeiro foi o “economic setting”, ou seja, as condições econômicas, tanto globais como setoriais, prevaletentes. Em termos globais, a reunião ocorreu numa época em que os países, com maior ou menor intensidade, ainda estavam vivendo o rescaldo das crises asiática e russa, com todas as teses que defendem a volta do protecionismo ainda pairando sobre o sistema econômico mundial.

Em termos setoriais, em virtude da conjugação da retração da demanda de alguns países-chave atingidos pelas crises mencionadas, com as elevadas taxas de crescimento da produção das principais “commodities”, o agronegócio mundial estava passando pelos seus piores momentos das últimas décadas em virtude das baixas cotações dos produtos agrícolas.

Dessa forma, diferentemente da época em que os acordos da Rodada Uruguai foram celebrados⁽²⁾, por ocasião da reunião de Seattle os “lobbies” agrícolas tanto dos EUA como da União Européia estavam atuando com capacidade máxima, reivindicando a volta das velhas políticas de apoio ao setor agrícola, baseadas na concessão de subsídios e na proteção contra importações.

Os EUA, que tradicionalmente vinham travando uma luta aberta contra as políticas protecionistas da União Européia(UE) e do Japão, resolveram adotar uma posição ambígua e deixar os defensores do livre comércio como o Brasil, a ver navios (descarregados naturalmente).

A mudança da posição americana foi um forte indício do que estava sendo planejado nos bastidores do USDA e do Congresso e um prelúdio do que ocorreria no futuro imediato. Em recente seminário em Washington⁽³⁾, o secretário do USDA, Dan Glickman, anunciou orgulhosamente que o Governo, nos últimos dois anos (i.e depois de Seattle), já transferiu mais de US\$ 24 bilhões, na forma de subsídios diretos, para os agricultores americanos, e que sem isso dezenas de milhares deles teriam entrado em processo de falência.

Evidentemente, sem o apoio explícito dos EUA, ficou difícil enfrentar o protecionismo histórico e arraigado dos europeus, japoneses, coreanos e, por tabela, de outros

⁽¹⁾ PhD em Economia pela Universidade de Missouri-Columbia(EUA), Pesquisador da Secretaria de Política Agrícola e Coordenador do Conselho Editorial da Revista de Política Agrícola.

⁽²⁾ Na época em que os acordos da Rodada foram aprovados, ainda não existia sinal de crise financeira mundial (apenas o Japão continuava a enfrentar recessão gerada pelos desequilíbrios de seu sistema bancário) e as demandas dos agricultores dos principais blocos produtores mundiais eram centradas na retirada do governo do setor. Os lemas, inclusive, eram do tipo “hands off” ou “freedom to farm”, que significam deixar o mercado comandar livremente a alocação de recursos na agricultura.

⁽³⁾ No fórum “The New Landscape”, promovido pelo “Farm Journal”, em 28/11/2000.

países.

O fracasso de Seattle trouxe basicamente duas lições. A primeira, é que nas negociações multilaterais, apesar do grande número de atores envolvidos, todo o processo é comandado pelos grandes blocos econômicos mundiais. A segunda é que os interesses setoriais continuam dominando o processo geral de formulação de políticas, inclusive de comércio exterior, nesses blocos.

No momento em que se discute a retomada formal das negociações multilaterais da OMC na área agrícola, qual seria uma estratégia de atuação do Brasil (e eventualmente do Grupo de Cairns) nas discussões, tendo em vista a nova escalada protecionista dos EUA e a decisão firme dos países da UE de continuarem com seus pesados sistemas de apoio à agricultura? Evidentemente, trata-se de uma questão muito difícil quando se sabe que os países da OCDE transferem anualmente mais de US\$ 380 bilhões (mais da metade do PIB brasileiro) para seus agricultores na forma de subsídios diretos e indiretos.

Para o Brasil, trata-se de uma questão particularmente sensível. Das três mudanças profundas que ocorreram na economia brasileira no decorrer da década de noventa, uma foi a abertura comercial (as outras, a desestatização e a estabilização).

Antes da abertura, o modelo de desenvolvimento brasileiro era essencialmente autárquico/estatal, baseado no princípio da substituição de importações e na forte presença do Estado na economia. Com o passar do tempo, esse modelo terminou aprisionando a política macroeconômica em um desequilíbrio fiscal crônico que, entre outras mazelas, impediu o crescimento do PIB e gerou a escalada inflacionária, que exigiu a troca da moeda nacional seis vezes no período entre 1985 e 1994.

No lado real da economia, esse modelo favoreceu a ineficiência e o atraso tecnológico em alguns setores industriais — como o automotivo — e atrasou a adoção de tecnologias modernas em setores estratégico - como telecomunicações e informática.

Além disso, o viés anticomércio exterior do modelo brasileiro gerou uma menor relação exportação/PIB em comparação com as economias mais importantes do mundo sendo o Brasil o único país cuja posição no “ranking” dos exportadores não reflete a posição no “ranking” das maiores economias. Atualmente as exportações brasileiras representam apenas 6% do PIB.

A abertura para o comércio exterior não foi resultado apenas de parâmetros domésticos ou de decisões políticas “ad hoc”. A internacionalização da economia foi fruto principalmente da necessidade de se absorver com rapidez e eficiência as novas tecnologias, métodos e sistemas de produção desenvolvidos e aplicados em escala global, para modernizar e dinamizar o sistema econômico.

No momento em que se optou pela abertura do mercado brasileiro, tinha-se consciência de que haveria uma pressão muito grande sobre as importações. Historicamente, a economia brasileira foi isolada por barreiras proibitivas

e controles alfandegários de todos os tipos, o que gerou uma demanda reprimida por bens importados.

Assim, as exportações totais cresceram 62,7% entre 1990 e 1999 e as importações cresceram 179,1%. Embora o início da abertura comercial tenha ocorrido a partir de 1990, até 1994 a balança comercial ainda apresentou saldos positivos (que variaram entre US\$ 14,8 bilhões em 1991 e US\$ 10,4 bilhões em 1994). A partir de 1995, o saldo passou a ser crescentemente negativo, até atingir US\$ 8,4 bilhões em 1997. Depois desse ano, em virtude de algumas medidas restritivas às importações de alguns produtos, caiu para US\$ 6,4 bilhões em 1998. Com a nova política cambial, caiu para US\$ 1,2 bilhão em 1999. Apesar da previsão inicial da geração de um elevado saldo positivo em 2000, esse objetivo não foi alcançado.

Apesar da melhoria na situação da balança comercial depois da mudança no câmbio, o grande fator de exposição da economia brasileira é o déficit em conta corrente. Como as exportações não acompanharam as importações, o déficit em conta corrente, que em 1994 era de apenas US\$ 1,68 bilhão, passou para US\$ 33,6 bilhões em 1998 e US\$ 25,0 bilhões em 1999.

Para cobrir esse déficit em transações correntes existem três alternativas: investimentos diretos, empréstimos externos e geração de saldos positivos na balança comercial. No caso brasileiro, como as exportações não cresceram mais que as importações, as duas primeiras alternativas têm sido as utilizadas para fechar o balanço de pagamentos. O grande problema é que, no longo prazo, essas duas alternativas tendem a agravar a situação do déficit, devido à remessa de lucros e pagamentos de juros. Portanto, para solucionar o problema de forma estrutural, só resta a terceira alternativa, que é a geração de grandes saldos positivos na balança comercial.

Como a geração desses grandes saldos via fechamento unilateral da economia brasileira às importações, além de ferir os acordos subscritos pelo Brasil na OMC, seria um enorme retrocesso na direção do modelo autárquico anterior, a solução é a realização de um grande esforço nacional para aumentar as exportações.

Dada a situação estratégica do agronegócio nacional em termos de competitividade (o custo de produção da soja no cerrado, por exemplo, é 60% menor que nos EUA) e de geração líquida de divisas (o saldo da balança do agronegócio em 1999 atingiu mais de US\$ 14 bilhões), qualquer esforço para melhorar o saldo da balança comercial passa por um crescimento significativo das exportações agrícolas.

O sucesso das negociações e a eliminação de algumas barreiras alfandegárias que incidem sobre produtos agrícolas brasileiros em alguns mercados importantes são, portanto, essenciais para a expansão das exportações na escala necessária para se obter no longo prazo equilíbrio nas contas externas.

No mundo da diplomacia comercial existem dois tipos de negociações: as negociações multilaterais e as ne-

gociações bilaterais. Nas negociações multilaterais (como as da OMC) são definidas regras específicas ou gerais (a serem cumpridas pelos signatários) na área do comércio exterior propriamente dita, ou em áreas que afetam o comércio exterior. A grande vantagem das regras multilaterais é que elas podem definir um padrão geral de comportamento, reduzindo o espaço de decisões arbitrárias na área de política comercial e de suporte setorial dos países signatários, criando assim um ambiente de mercado de menor risco e, portanto, mais propício para o planejamento e atuação dos agentes envolvidos. A grande desvantagem é que, dados os inúmeros interesses envolvidos, geralmente essas negociações são morosas e complexas, e, como foi dito antes, os grandes peso-pesados da economia mundial é que terminam por impor suas preferências em virtude da forte concentração de poder de barganha nas mãos desses países.

Desta forma, para os países em desenvolvimento, como o Brasil, o poder de barganha (“bargaining power”) que em qualquer tipo de negociação é um elemento essencial na definição de regras “justas” que reflitam os interesses das partes envolvidas, praticamente desaparece nas negociações multilaterais.

A formação de blocos de países em desenvolvimento, ou do tipo Grupo de Cairns, tende a ser ineficaz (como, aliás, tem sido até o momento), primeiramente porque a sua formação pouco altera o equilíbrio do poder econômico mundial e, em segundo lugar, porque muitas vezes dentro do próprio grupo os interesses são tão divergentes que se torna difícil chegar-se a uma agenda consensual nos tópicos mais importantes. As intermináveis disputas com a Argentina são exemplos dessas divergências.

Resta, então, para esses países três opções: a) o estabelecimento de uma estratégia de atuação baseada não em poder de barganha, mas em “issues” que de uma forma ou de outra sensibilizem os detentores do poder econômico mundial para as graves conseqüências macroeconômicas do protecionismo agrícola; b) a criação de “lobbies” junto ao Congresso e Governos desses países para contrabalançar a influência dos “lobbies” setoriais⁽⁴⁾ e 3) dar importância maior às negociações bilaterais, onde é possível utilizar de uma forma ou de outra o poder de barganha.

A experiência mostra que um país em desenvolvimento só entra na linha de preocupação do mundo desenvolvido quando existe uma ameaça concreta de “default” e risco sistêmico, ou quando o fluxo migratório ilegal está ameaçando a segurança, o bem-estar ou o emprego de algum grupo de concidadãos.

A rápida entrega do cheque de US\$ 42 bilhões pelo Governo americano ao México em 1994 foi uma clara de-

monstração do temor do risco sistêmico. Já o grande apoio ao desenvolvimento do México, através do NAFTA, representa um aprendizado (um pouco tardio, claro, pois atualmente nos EUA existem mais de 40 milhões de mexicanos) de que é impossível deter um fluxo migratório com a construção de muros e controles policiais⁽⁵⁾.

A crise cambial do Brasil, no final de 1998, mostrou para alguns que o risco sistêmico não é tão sério como muitos imaginavam, o que de certa forma está retardando a formalização do pacote de ajuda à Argentina. Contudo, é bom lembrar que as crises financeiras ou cambiais em um mundo globalizado tendem cada vez mais a ser sistêmicas pela própria integração dos mercados e pelo próprio comportamento dos agentes econômicos em face do risco.

Além disso, é bom lembrar que a crise asiática teve efeito sistêmico e a rápida recuperação das economias daquela região deveu-se em grande parte ao excelente estado das finanças públicas e das contas externas da maioria dos países atingidos. Nos últimos doze meses, por exemplo, o saldo em conta corrente da Coreia foi de US\$ 28,8 bilhões; o da Tailândia, de US\$ 13,3 bilhões; o da Indonésia, de 4,4 bilhões; o da Malásia, de US\$ 9,4 bilhões; o de Taiwan, de US\$ 6,4 bilhões e o de Hong Kong, de US\$ 600 milhões.

Com um déficit em conta corrente de US\$ 27 bilhões previsto para o ano 2000, a ser coberto basicamente com empréstimos e investimentos diretos, e uma dívida externa beirando os US\$ 200 bilhões é evidente que no longo prazo o Brasil corre um sério perigo de “default” com enormes chances de risco sistêmico (devido ao tamanho de sua economia), caso não haja um crescimento considerável no saldo da balança comercial, que, como se sabe, depende em grande escala das exportações agrícolas. O “efeito dominó” da crise brasileira de 1998 não ocorreu, primeiro, porque a crise asiática já estava praticamente superada e, segundo, porque houve pronta ajuda dos órgãos internacionais como o FMI. Mesmo assim, os parceiros do Mercosul até hoje estão sentindo seus efeitos.

Os fatores macroeconômicos, portanto, devem ser colocados nas negociações, tanto multilaterais quanto bilaterais, como um forte elemento de persuasão. Nas multilaterais, em substituição ao poder de barganha. Em todos os “rounds” deve ser mostrado de forma bastante explícita que, da mesma forma que os efeitos positivos da globalização tendem a trazer benefícios para todos, uma crise cambial de grandes proporções nos países em desenvolvimento como o Brasil, devido à “unfair trade” ou às práticas protecionistas contra alguns produtos agrícolas (ou de origem agrícola), pode trazer graves danos para os sistema financeiro mundial e colocar em sério risco o grande volume de investimento

⁽⁴⁾ Em todas as fases das negociações agrícolas, é evidente que o processo de formulação das políticas comerciais dos países industrializados está profundamente contaminado pela influência de “lobbies” setoriais, na maioria das vezes formado por pequenos grupos (como o dos produtores de laranja e açúcar dos EUA, produtores de frango e açúcar da UE, etc.) que terminam por impor seus interesses contra os interesses do resto da sociedade e dos países em desenvolvimento, que produzem esses produtos com elevado grau de competitividade. Desta forma, dificilmente qualquer esforço dentro do modelo diplomático tradicional dará qualquer resultado positivo. A alternativa seria então tentar reverter a influência desses “lobbies” usando os mesmos métodos de convencimento por eles usados.

⁽⁵⁾ Recentemente a Espanha foi palco de um acontecimento interessante, que mostra a importância dessa “issue” na Europa. No início do ano, a TV européia mostrou, com bastante destaque, grupos de produtores agrícolas espanhóis destruindo grande quantidade de frutas e verduras procedente do Marrocos (transportadas em caminhões) na tentativa de impedir a entrada desses produtos na Espanha. Coincidentemente, seis meses depois, a TV européia mostrava também com destaque que o desembarque noturno de hordas de marroquinos nas costa mediterrânea da Espanha estava ameaçando a segurança de vários vilarejos e fazendas, sendo, portanto, motivo de grande preocupação das autoridades espanholas.

realizado nesses países.

Da mesma forma que os países da UE entenderam que para superar o problema da produção de drogas, alguns países da América Latina tinham que ter um tratamento diferenciado em termos de acesso ao mercado europeu, é obvio que o mesmo raciocínio deve se aplicar a países com grandes “déficits” em conta corrente.

Além das negociações para eliminar barreiras alfandegárias, é evidente que o Brasil precisa formular uma estratégia comercial de longo alcance, que considere todos os aspectos da diplomacia comercial discutidos acima. Existe um amplo leque de alternativas, ainda pouco explorado pelo governo e pelos empresários brasileiros na área externa, como o uso em escala compatível com o tamanho da economia brasileira dos modernos mecanismos de promoção comercial.

A diplomacia tradicional, estruturada nas relações de poder político e militar voltadas para questões de segurança nacional, precisa ser substituída rapidamente por uma diplomacia mais dinâmica e eficiente voltada para as rela-

ções econômicas e comerciais do Brasil com outros países. As embaixadas brasileiras devem ser transformadas em verdadeiros escritórios de vendas de produtos brasileiros no exterior.

Na área doméstica, tem que haver uma visão consensual da sociedade de que a grande prioridade nacional deve ser aumentar as exportações e colocá-las em um nível compatível com o tamanho da economia brasileira. Discussões do tipo desenvolvimento versus estabilização, a que a mídia nacional tem dado grande atenção ultimamente, não têm nenhum sentido no atual contexto. No caso de uma “débâcle” cambial, não haverá nem uma coisa nem outra.

Em termos operacionais, não custa repetir a necessidade urgente de se eliminar rapidamente os entraves ainda existentes na infra-estrutura, na tributação e na burocracia exigida para uma operação normal de exportação. Com relação à documentação exigida no Brasil, cabe lembrar que nos EUA, por exemplo, para se realizar uma operação normal de exportação, os exportadores americanos só precisam de um documento.