

1651

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A REGULAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL AGRÍCOLA: HISTÓRICO E PERSPECTIVAS

Ivan Tiago Machado Oliveira

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

A REGULAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL AGRÍCOLA: HISTÓRICO E PERSPECTIVAS

Ivan Tiago Machado Oliveira*

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1415-4765

JEL: F50; F13; F10

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 DA CARTA DE HAVANA AO ACORDO SOBRE AGRICULTURA: O TEMA AGRÍCOLA NO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO	9
3 O MANDATO NEGOCIADOR AGRÍCOLA DA RODADA DOHA: DESAFIOS E EXPECTATIVAS	18
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
REFERÊNCIAS	31

SINOPSE

Este texto analisa a regulação multilateral do comércio internacional agrícola desde o GATT/1947 até a Rodada Doha, já sob os auspícios da OMC. Sob uma ótica histórico-analítica, faz-se uma apresentação do contexto internacional no qual o sistema multilateral foi construído e identificam-se as interações entre a formação do sistema e a inserção da temática agrícola nas regras multilaterais no pós-Segunda Guerra Mundial. Ademais, uma análise das lógicas de conflitos e negociação entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos é apresentada no sentido de se observar a relação entre o comércio internacional agrícola e o desenvolvimento econômico. Por fim, são realizadas análises sobre a atual rodada de negociações multilaterais, a Rodada Doha, e sua relevância na ótica dos países em desenvolvimento, tendo em vista as negociações agrícolas, colocadas no centro do processo negociador multilateral.

ABSTRACTⁱ

This paper analyzes the multilateral regulation of international trade in agriculture from the GATT/1947 to the Doha Round, under the auspices of the WTO. From a historical-analytical perspective, the international context in which the multilateral system has been built is presented taking into account how the agricultural agenda has been introduced in the system. Furthermore, the conflicts and negotiations among developing and developed countries are analyzed in order to observe the relationship between international agricultural trade and economic development. Finally, we discuss the current round of multilateral negotiations, the Doha Round, and its relevance for developing countries, focusing on agricultural negotiations, considered the center of the multilateral negotiating process.

i. As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

1 INTRODUÇÃO

Transformações importantes vêm acontecendo no mundo econômico e apresentando consequências nada desprezíveis para o desenvolvimento econômico das nações. Um velho e ruidoso debate sobre a ligação entre comércio internacional e desenvolvimento parece tomar contornos mais consensuais, pelo menos num plano mais geral e de longo prazo. A interdependência econômica crescente, decorrente do incremento dos fluxos comerciais e de investimentos pelo mundo afora, trouxe consigo um olhar menos negativo, principalmente nos países menos avançados, acerca das possibilidades de as trocas internacionais servirem como um elemento crucial de fomento ao desenvolvimento econômico das nações.

O sistema multilateral de comércio (SMC) chegou ao século XXI com uma nova roupagem, mais institucionalizada e efetiva na condução da regulação internacional do comércio. A Organização Mundial do Comércio (OMC, em inglês, World Trade Organization – WTO) tornou-se uma instituição central enquanto componente de suporte à atual onda de globalização.¹ Ademais, neste início de século, a luta pelo desenvolvimento das regiões mais pobres do planeta também passou a ecoar de forma mais relevante nas instituições internacionais como a OMC. Observa-se certa volta às demandas dos países mais pobres colocadas em meados no século passado, quando das negociações acerca da Carta de Havana, que tentava criar a Organização Internacional do Comércio (OIC). Conceito-chave que norteou as ações do mundo econômico nos mais diversos países durante boa parte da segunda metade do século XX, ficando marginalizado nas últimas décadas do mesmo século, em função das crises que assolaram o mundo, o *desenvolvimento* volta à cena internacional no início de século XXI.

É nesse contexto que os membros da OMC lançam a Rodada Doha de negociações comerciais multilaterais. A retórica desenvolvimentista em prol dos países menos avançados foi a base de lançamento da rodada, apontando para o tema agrícola como pilar fundamental das negociações. Não obstante a liberalização do comércio agrícola seja considerada elemento central da rodada, novas negociações acerca de diversos outros temas (como serviços, produtos não agrícolas, propriedade intelectual, investimentos, comércio eletrônico etc.) foram também lançadas em Doha, buscando uma óbvia harmonização de interesses entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos.

1. Para uma análise sobre as ondas de globalização, ver Baldwin e Martin (1999).

A importância dada aos interesses dos países em desenvolvimento na atual rodada de negociações da OMC, pelo menos retoricamente, pode ser vislumbrada de forma clara no seguinte excerto da Declaração Ministerial de Doha:

O comércio internacional pode desempenhar um papel importante na promoção do desenvolvimento econômico e na redução da pobreza. Nós reconhecemos a necessidade de todos se beneficiarem do aumento das oportunidades e de ganhos de bem-estar gerados pelo sistema multilateral de comércio. A maioria dos membros da OMC são países em desenvolvimento. Buscamos colocar suas necessidades e seus interesses no centro do Programa de Trabalho adotado na presente Declaração. Recordando o Preâmbulo do Acordo de Marraqueche, continuaremos a fazer esforços positivos concebidos para assegurar que os países em desenvolvimento, e especialmente os menos desenvolvidos entre eles, tenham garantida uma quota no crescimento do comércio mundial proporcional às necessidades do seu desenvolvimento econômico. Neste contexto, um melhor acesso aos mercados, regras equilibradas, e bem orientadas, assistência técnica sustentavelmente financiada e programas de capacitação têm papéis importantes a desempenhar (WTO, 2001, tradução nossa).²

Desde a quarta Conferência Ministerial da OMC, realizada em Doha, em dezembro de 2001, quando o mandato negociador sobre os variados temas foi acordado, as negociações tomaram corpo de modo permanente em Genebra, tendo ocorrido eventos posteriores que buscaram diminuir as divergências entre posicionamentos dos países no que se refere aos temas negociados. Num primeiro momento, pode-se citar a quinta Conferência Ministerial, ocorrida em Cancun, em setembro de 2003, malograda pela falta de entendimento entre os países em desenvolvimento e seus pares desenvolvidos sobre a liberalização agrícola e os temas de Cingapura.³ Vale ressaltar que, do ponto de vista dos interesses brasileiros na rodada (focados no tema agrícola), a Conferência em Cancun trouxe à tona a participação do G20 como interlocutor importante nas negociações, além de ter sido palco de manifestações altermundialistas de movimentos e redes transnacionais de ativismo político.⁴

2. *"International trade can play a major role in the promotion of economic development and the alleviation of poverty. We recognize the need for all our peoples to benefit from the increased opportunities and welfare gains that the multilateral trading system generates. The majority of WTO members are developing countries. We seek to place their needs and interests at the heart of the Work Programme adopted in this Declaration. Recalling the Preamble to the Marrakesh Agreement, we shall continue to make positive efforts designed to ensure that developing countries, and especially the least-developed among them, secure a share in the growth of world trade commensurate with the needs of their economic development. In this context, enhanced market access, balanced rules, and well targeted, sustainably financed technical assistance and capacity-building programmes have important roles to play."*

3. Os temas de Cingapura incluem facilitação de comércio, comércio e investimento, compras governamentais e comércio e competição.

4. O G20, grupo de países em desenvolvimento liderados pelo Brasil e pela Índia com atuação concentrada nas negociações agrícolas, passou, desde então, a ter voz ativa e importância substancial para o prosseguimento da Rodada Doha.

As negociações comerciais multilaterais ficaram relativamente estagnadas até meados de julho de 2004, quando se conseguiu chegar a um acordo para a retomada efetiva das negociações (*The July 2004 package*). As negociações prosseguiram por um ano e meio, até a sexta Conferência Ministerial da OMC, realizada em Hong Kong em dezembro de 2005. Nesse encontro, algumas arestas foram aparadas em relação aos temas mais controversos, e um progresso relativo foi obtido em áreas específicas, como em relação aos subsídios à exportação agrícola, que seriam extintos completamente até 2013.⁵ Entrementes, muito ainda resta de controverso e não acordado acerca de temas muito importantes para a rodada, como aqueles relacionados à agricultura (acesso a mercado e apoio interno), serviços e bens não agrícolas. Entre avanços e recuos, as negociações no âmbito da OMC ainda não tiveram resultado efetivo que fosse consubstanciado num acordo final para a Rodada Doha.

Feita essa breve introdução aos acontecimentos relacionados ao mandato negociador da Rodada Doha, iniciaremos, a seguir, uma exploração mais particularizada acerca da regulação do comércio agrícola no sistema multilateral de comércio. Primeiramente, apresentaremos uma análise histórico-evolutiva sobre as negociações do tema agrícola no sistema multilateral, desde o General Agreement on Tariffs and Trade (GATT, de 1947) até a Rodada Uruguai, quando foi criado o Acordo sobre Agricultura (AsA). Posteriormente, as negociações agrícolas na Rodada Doha serão analisadas detalhadamente observando-se os principais pontos discutidos nos pilares da negociação – e isso numa perspectiva brasileira. Por se tratar de um tema “vivo”, dinâmico, um *work in progress*, apresentar-se-ão alguns dos principais resultados, ainda que preliminares, das negociações, além de algumas perspectivas para o futuro.

2 DA CARTA DE HAVANA AO ACORDO SOBRE AGRICULTURA: O TEMA AGRÍCOLA NO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO

Antes do fim da Segunda Guerra Mundial, quando da assinatura, em 1941, da Carta do Atlântico, os Estados Unidos da América (EUA) e o Reino Unido já sinalizavam para a construção de uma nova ordem econômica internacional, em que o ideal liberal

5. O sucesso relativo na Conferência Ministerial de Hong Kong, em 2005, com o acordo acerca da eliminação de subsídios às exportações, atende claramente à lógica de reforma, já em curso, da Política Agrícola Comum da União Europeia (UE), que estabelece 2013 como prazo para o fim deste tipo de subsídio em seu território.

seria o elemento de suporte às relações entre as nações. Diante de tais ideias, a liberalização comercial era vista como um mecanismo útil e necessário ao progresso econômico internacional, incluindo aí o comércio de matérias-primas ou produtos agrícolas.

Mesmo alguns anos mais tarde, os EUA continuavam a defender uma liberalização comercial ampla, com remoção de barreiras tanto tarifárias quanto quantitativas ao comércio internacional como meio de gerar desenvolvimento e ajudar na conformação de um novo sistema mundial. Contudo, mudanças no ambiente político internacional e também pressões internas por proteção ocorridas nos anos seguintes levaram os EUA a modificar sua atuação na organização do sistema comercial internacional que emergia, adotando posicionamentos utilitaristas com teor protecionista. Observa-se, assim que:

Embora os Estados Unidos assumissem a posição, em suas negociações com a Grã-Bretanha que antecederam a Conferência de Havana, de que os países deveriam eliminar todas as restrições quantitativas, o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos queria que o setor agrícola fosse excluído. (THIRD WORLD NETWORK, 2001, p. 29, tradução nossa).⁶

Com a criação do GATT, em 1947, mecanismos de ordem jurídica internacional para tratar do comércio de bens, de maneira geral, inclusive do comércio agrícola, foram forjados. Entretanto, diversos dispositivos do GATT davam tratamento diferenciado aos produtos agrícolas, denotando a complexidade e sensibilidade do tema agrícola nas negociações comerciais internacionais. Com tais exceções às regras multilaterais, abriu-se a possibilidade de os países instituírem medidas protecionistas relativamente aos produtos agrícolas, seja por meio de barreiras tarifárias, não tarifárias (como quotas e outras restrições quantitativas) ou de subsídios à produção doméstica e à exportação desses produtos.

No que concerne às restrições quantitativas, o Artigo 11 do GATT 1947 deixava claro que era proibida a utilização de quotas e outras formas de restrição sobre quantidades comercializadas, trazendo, contudo, algumas exceções ligadas à produção agrícola, como: *i*) restrições à exportação relacionadas à prevenção ou ao alívio de escassez de alimentos nas economias exportadoras; *ii*) restrições à importação e exportação, quando necessárias à aplicação de regulamentos ou padrões para a gradação, classificação e comercialização de *commodities* no cenário internacional;

6. "Although the United States took the position, in its negotiations with Britain preceding the Havana Conference, that countries should remove all quantitative restrictions, the U.S. Agriculture Department wanted agriculture sector to be excluded."

e *iii*) restrições à importação tendo por fim a viabilização de restrição da produção e/ou comercialização de determinado produto nacional similar ou a remoção de excesso temporário da produção doméstica similar.

Não havia, inicialmente, no GATT de 1947, qualquer proibição relacionada ao uso de medidas de apoio (subsídios) tanto no âmbito doméstico quanto naqueles ligados às exportações. Todavia, em 1955, ficou acordada a proibição dos subsídios à exportação pelas regras do GATT (Artigo 16, inciso 4), com a anuência de, mais uma vez, deixar de lado a categoria produtos primários, na qual estavam inseridos os produtos agrícolas, conformando um verdadeiro tratamento especial e diferenciado às avessas no comércio internacional que marcaria o sistema multilateral de comércio durante mais de 40 anos. Assim sendo, como colocado por Jank e Thorstensen (2005, p. 38): “As exceções relacionadas aos subsídios e às restrições quantitativas foram suficientes para deixar a agricultura à margem da regulamentação do GATT 1947.”

Vale frisar que, no pós-Segunda Guerra, ainda vigorava nos EUA o Agriculture Adjustment Act de 1938, de acordo com o qual ficava permitido o uso de tarifas, restrições quantitativas e subsídios às exportações como mecanismos de proteção e fomento à produção agrícola, atendendo aos interesses dos fortes *lobbies* ruralistas no Congresso dos EUA. Destarte, mesmo com a arquitetura do sistema comercial ao estilo *taylor-made*, os EUA, não satisfeitos, utilizaram-se da Seção 22 da referida Lei Agrícola para impor quotas sobre a importação de algodão, trigo, amendoim, aveia, centeio, cevada e todos os derivados de tais produtos, além dos produtos lácteos.

Observa-se que o uso de tais medidas protecionistas de ordem quantitativa pelos EUA sobre diversos produtos agrícolas não estava de acordo com as exceções apresentadas no âmbito das regras do GATT de 1947, significando, dessa forma, um claro descumprimento destas. Entretanto, em 1955, os EUA obtiveram um *waiver* (suspensão de obrigações) no GATT relacionado às restrições quantitativas sobre produtos agrícolas, podendo, a partir de então, adotar tais medidas sem a observância dos requisitos necessários existentes no regramento *gattiano*. Ademais, muitos países da Europa que vinham fazendo uso dos mecanismos legais de proteção fundamentados no argumento de problemas no balanço de pagamentos, aproveitando-se da brecha aberta no sistema pelos EUA, conseguiram também a suspensão de obrigações relativas à agricultura. Ficou, assim, patente que o *waiver* dado aos EUA significou a exclusão efetiva do tema agrícola das negociações multilaterais de comércio que

buscavam a redução dos gravames às trocas entre as nações, denotando o poder que os EUA detinham na liderança do processo e a importância de que seus interesses fossem minimamente atendidos como forma de manutenção “tranquila” e “legítima” do sistema multilateral de comércio.

De alguma forma, o *waiver* concedido aos EUA no GATT levou, e até mesmo encorajou, a Europa Comunitária a lançar a Política Agrícola Comum (PAC) como um elemento essencial do Tratado de Roma de 1957, observando-se, pois, a concordância tácita da maior potência mundial da época aos mecanismos de proteção europeus, tanto por motivos geopolíticos (Plano Marshall, Organização do Tratado do Atlântico Norte) quanto por confluências de ideias protetoras sobre o setor agrícola.⁷

A marginalização do debate sobre o tema agrícola nas negociações multilaterais pode ser vislumbrada ao se observar que este recebeu, até a Rodada Uruguai (1986-1994), um tratamento meramente retórico, quando existente. Na Rodada Tóquio (1973-1979), por exemplo, falou-se em negociações sobre agricultura, atendendo a pressões dos países em desenvolvimento. Contudo, não se conseguiu chegar a um resultado nas negociações sobre agricultura, como era de se esperar acerca de um tema tão sensível aos interesses das potências econômicas mundiais numa época marcada pela ascensão protecionista renovada em diversos setores da economia, inclusive o agrícola.

É fato, portanto, que a falta de regulamentação internacional sobre o comércio agrícola abria espaço para o uso arbitral de subsídios e proteção fronteiriça aos produtos agrícolas pelos países, principalmente os desenvolvidos, que tinham recursos suficientes para tal. Ademais, Jank e Thorstensen (2005) lembram que: “Como essas proteções acabavam por ocasionar um excesso de oferta, este somente era comercializado no mercado internacional por meio da utilização de elevados subsídios à exportação, o que acarretava instabilidade nos preços mundiais” (2005, p. 39). A pressão deflacionista sobre preços agrícolas mundiais, resultante da exportação subsidiada dos países desenvolvidos, afetava diretamente muitos países em desenvolvimento que estavam fazendo esforços para se industrializarem e dependiam, num primeiro momento, das exportações de produtos agrícolas como geradoras de divisas necessárias à importação de bens de capital.

7. Para uma análise aprofundada sobre a constituição, evolução e reformas da Política Agrícola Comum (PAC) da Comunidade Europeia, ver Carisio (2004).

Com o debate multilateral sobre produtos agrícolas dominado pelos interesses das grandes potências, qualquer iniciativa que buscasse a inserção do tema agrícola de forma efetiva no sistema multilateral de comércio estaria à mercê de tais interesses. Somente na Rodada Uruguai (1986-1994) as potências econômicas agroprotecionistas se mostraram minimamente concordantes com o lançamento de negociações para a criação de regras sólidas para o tema agrícola no SMC. Por um lado, os EUA, tendo em mente a possibilidade de aumentar suas exportações agrícolas para a Europa e assim amenizar seu desequilíbrio nas contas externas, sustentaram uma posição mais agressiva em relação à agricultura na Rodada Uruguai. Por outro lado, os europeus, adotando posicionamento fundamentalmente defensivo em relação ao tema agrícola, buscavam manter firmemente sua política de proteção e subsídios agrícolas. Logo, a Comunidade Europeia barganhava com os norte-americanos algum acesso a seu mercado em troca de um compromisso americano em não questionar a PAC no GATT.

Foi justamente a partir do entendimento entre os negociadores dos EUA e da Europa, com o Blair House Accord, de 1992, que saíram as principais diretrizes que viriam a desbloquear as negociações da Rodada Uruguai e nortear a construção de um acordo final sobre o comércio agrícola, culminando na assinatura do Acordo sobre Agricultura (AsA), incorporado ao GATT 1994 ao fim da Rodada.⁸

Por meio do Acordo sobre Agricultura, o sistema multilateral de comércio finalmente trouxe regras mais claras e efetivas em relação ao comércio agrícola. Entre as novidades na regulação do setor, podem-se observar: *i*) consolidação e redução posterior dos subsídios tanto à produção doméstica quanto à exportação de produtos agrícolas; *ii*) garantia de acesso tanto corrente quanto mínimo para produtos agrícolas que tinham seu comércio dificultado pelos altos níveis de proteção; *iii*) a *tarifização*, que consiste na transformação de barreiras não tarifárias em tarifas; e *iv*) a consolidação e diminuição média das tarifas.

8. Cabe ressaltar que foi ainda estabelecido, na Rodada Uruguai, o Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitosanitárias (MSF, em inglês, Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS Agreement), que buscou disciplinar a regulamentação relativa à segurança dos alimentos e à sanidade vegetal e animal. Ademais, pode-se afirmar que a criação do Acordo sobre SPS representou um ganho a partir dos esforços do Grupo de Cairns no sentido de se obterem regras claras específicas acerca da imposição de medidas que possam acabar por se transformar em barreiras ao comércio agrícola.

Cale lembrar que os três pilares da negociação agrícola – subsídios à exportação, apoio interno e acesso a mercado – receberam definições precisas com o AsA. No primeiro pilar, os compromissos específicos acordados estavam relacionados à competição das exportações, incluindo-se subsídios diretos a produtos agrícolas voltados à exportação.⁹ Com o AsA, compromissos de diminuição de tais subsídios foram estabelecidos da seguinte forma: *i)* redução da quantidade exportada subsidiada de 21% para os países desenvolvidos e de 14% para os países em desenvolvimento, segundo os valores de referência do período-base 1986-1990; e *ii)* diminuição no nível total de gastos orçamentários ligados aos subsídios à exportação do setor agrícola em 36%, para os países desenvolvidos, e em 14% para os países em desenvolvimento. Ademais, ficou estabelecido um período de implementação de tal esquema de redução dos subsídios à exportação relacionados à agricultura em seis e dez anos para os países desenvolvidos e em desenvolvimento, respectivamente.¹⁰

O segundo pilar das negociações é aquele relacionado aos subsídios domésticos à agricultura (também chamado de apoio interno), referindo-se ao auxílio e à proteção que os governos ofertam aos produtores nacionais de produtos agrícolas, por meio de mecanismos de subsídio ao preço de mercado ou de transferências diretas aos produtores. Para classificar os diferentes tipos de subsídios agrícolas domésticos, foram criadas três caixas que representam agrupamentos segundo critérios de distorção de comércio, quais sejam: *caixa amarela*, *caixa azul* e *caixa verde*.

A *caixa amarela* compreende as políticas de apoio interno capazes de distorcer o comércio agrícola internacional. Tais políticas são compostas por pagamentos diretos aos produtores e sistemas de sustentação de preço de mercado, estando sujeitas a limitações quanto ao seu uso durante determinado período de tempo, bem como a acordos de diminuição. Os membros da OMC que não acordaram em reduzir os mecanismos da *caixa amarela* não estão, em princípio, autorizados a adotá-los.

Por sua vez, a *caixa azul* abrange as formas de apoio interno capazes de distorcer o comércio internacional, sendo, entretanto, livres de acordos multilaterais por se relacionarem a programas de limitação da produção agrícola. Desse modo, o apoio observado na *caixa azul* deve ser considerado como uma exceção aos subsídios domésticos

9. Vale frisar que esse tipo de subsídio é proibido pelo regimento da OMC por meio do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. No entanto, o AsA abriu uma exceção à sua utilização para o setor agrícola.

10. É importante mencionar que os créditos à exportação e outras medidas equivalentes não foram objeto de qualquer compromisso no AsA.

relacionados com a produção, os quais são classificados na *caixa amarela*. Tal aspecto se deve à necessidade dos subsídios internos na *caixa azul* de atender ao requisito de ser uma medida governamental de limitação da produção interna, independentemente de ser considerado um pagamento direto aos agricultores.¹¹

Na *caixa verde*, são classificadas as medidas de apoio interno que não distorcem, ou distorcem minimamente, o comércio agrícola. Não existe nenhum compromisso de redução acordado sobre as medidas enquadradas na *caixa verde*, contudo, estas não podem estar atreladas a nenhum tipo de garantia de preços aos produtores. Entre tais medidas, podem-se citar: as assistências a desastres, pagamento direto ao produtor desvinculado da produção, programas governamentais de pesquisa, controle de pestes e doenças, extensão rural e infraestrutura.

Vale acrescentar que existe ainda uma cláusula chamada *de minimis*, que versa sobre a autorização de continuação de políticas preferenciais, de subsídios e de *dumping* (tanto em relação um produto específico quanto de forma não especificada), desde que não excedam certo valor máximo – nível *de minimis* –, avaliado como limite imprescindível para a manutenção da concorrência. O nível *de minimis* para os países desenvolvidos enquadrados nesta cláusula foi estabelecido em até 5% do valor da produção, sendo de até 10% para os países em desenvolvimento.

É importante lembrar que os subsídios domésticos avaliados como mais distorcivos ao comércio agrícola (*caixa amarela*) e, portanto, acionáveis pela via legal da OMC, são quantificados por meio da Medida Agregada de Apoio (em inglês, Aggregate Measurement of Support – AMS). A AMS é composta por diversos elementos, como o *market price support*, que é caracterizado pela diferença entre o preço administrado garantido pelo governo e o preço externo de referência (preço unitário praticado no período entre 1986 e 1988) multiplicada pela quantidade da produção que pode receber o preço administrado de cada *commodity*, além de alguns pagamentos diretos dependentes da diferença de preços. A AMS compreende tanto os subsídios a produtos específicos quanto os relacionados a toda a produção de determinado país-membro. A AMS é utilizada como parâmetro nas notificações, análises e negociações comerciais do setor agrícola na OMC.

11. Os pagamentos diretos atrelados à limitação da produção, enquadrados na *caixa azul*, foram forjados, fundamentalmente, para acomodar os subsídios previstos na Reforma MacSharry, da PAC, em 1992. Para mais informações sobre as reformas da PAC, ver Carisio (2004).

Ao fim da Rodada Uruguai, com o AsA, ficou acordado um cronograma de redução dos subsídios domésticos que distorciam o comércio internacional agrícola, no qual era prevista uma diminuição de 20% da AMS total nos países mais avançados no período que iria de 1995 a 2000. Para os países em desenvolvimento, tal redução deveria ocorrer em 13,3% no período compreendido entre 1995 e 2004.¹² No entanto, cabe frisar que diversos tipos de subsídios domésticos ficaram de fora dos compromissos de redução acordados na Rodada Uruguai, entre os quais vale citar: *i*) aqueles relacionados à chamada *caixa S&D*, em que um tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento é oferecido relativamente às medidas de assistência governamental destinadas a programas para o desenvolvimento de atividades rurais e agrícolas; *ii*) os enquadrados na cláusula *de minimis* de suporte tanto a produto específico quanto não específico; *iii*) os subsídios da *caixa azul*; e *iv*) os da *caixa verde*.

O terceiro pilar das negociações agrícolas é focado na questão do acesso a mercado, que se refere ao grau de abertura de determinada economia aos produtos importados. No que concerne ao acesso corrente, ficou acordado que os países manteriam os níveis de importação dos produtos agrícolas de acordo com o volume de importação anual médio observado no período-base 1986-1988. Em relação ao acesso mínimo, por sua vez, acordou-se que os membros do sistema multilateral de comércio permitiriam o acesso de produtos importados aos seus mercados num patamar correspondente a 3% do consumo doméstico observado entre 1986 e 1988. Além disso, o acesso mínimo deveria ser incrementado para 5% do consumo do período-base até 2000, para os países desenvolvidos, e até 2004, para os em desenvolvimento. O cumprimento do acesso mínimo é realizado por meio de quotas tarifárias, sendo definida uma tarifa intraquota mais baixa e outra, extraquota, mais elevada.

A *tarifização* foi acordada como regra geral no AsA no pilar de acesso a mercado. Assim, as barreiras não tarifárias deveriam ser eliminadas e, em seu lugar, ser estabelecidos equivalentes tarifários, os quais comporiam o nível-base tarifário do país-membro junto com as tarifas normais. O nível-base resultante da *tarifização* deveria ser cortado em 36%, para os países desenvolvidos, e em 24%, para aqueles em desenvolvimento, em um período de seis e dez anos, respectivamente, a partir de 1995.

12. Todos os países-membros que não possuem compromissos acordados de redução da AMS devem manter seu AMS dentro dos limites *de minimis*, isto é, até 5% do valor da produção para países desenvolvidos e 10% para países em desenvolvimento.

Ademais, um patamar mínimo de acesso a mercado ficou estabelecido no caso de um país-membro não vir a converter suas barreiras não tarifárias em tarifas equivalentes. Tal acesso mínimo especial deverá ser 4% do consumo anual médio relativamente ao período-base de 1986-1988, devendo ocorrer uma ampliação de 0,8% no consumo relativo ao período-base até o final de 2000, para os desenvolvidos. No que tange aos países em desenvolvimento, deverá haver um acesso mínimo especial em relação a 1% do consumo anual médio do período-base, aumentando de maneira uniforme para 2%, em 1999, e 4% em 2004. O acesso mínimo especial segue os padrões de efetivação do acesso mínimo geral, utilizando-se, assim, de quotas tarifárias para sua implementação.

Um aspecto que não pode deixar de ser analisado em relação ao processo de *tarifização* é que este acabou por gerar picos e escaladas tarifárias. Nesse contexto, veio a ocorrer a consolidação, pelos membros do sistema multilateral de comércio, de tarifas equivalentes muito elevadas, o que acabou por impossibilitar o comércio de uma gama diversa de produtos agrícolas, dando margem aos interesses protecionistas tanto das grandes potências quanto de tantos outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. Não bastasse tal fato, estes interesses foram ainda acomodados por meio da Special Safeguard Provision (SSP) para produtos agrícolas. Com a SSP, os países-membros ganharam o direito de impor tarifas adicionais sobre produtos agrícolas importados no intuito de salvaguardar os produtores nacionais da concorrência internacional.¹³

Assim sendo, a SSP trouxe a possibilidade de os países fazerem uso de proteção tarifária ao setor agrícola sem demonstrar ameaça ou efetivo dano para a produção nacional, isto é, sem comprovar a possibilidade real de que os produtores domésticos poderiam sofrer efeitos adversos advindos de uma maior exposição internacional. As condições para a implementação da SSP pelos países-membros são as que seguem: *i*) obrigatoriedade de inscrição do símbolo SSG (*special safeguard*) relativo ao produto na lista de compromisso do país que deseja tomar a medida; *ii*) necessidade de que tenha sido realizada a *tarifização* em relação ao produto em questão; e *iii*) ativação do gatilho, seja por um aumento relevante das importações do produto, superando certo volume preestabelecido, seja pela importação abaixo do preço de referência.

13. Os produtos agrícolas passaram, assim, a ser suscetíveis de aplicação de salvaguardas tanto em função do Artigo 19 do GATT de 1994 e do Acordo sobre Salvaguardas, quanto pela SSP.

É de grande relevância notar que o Artigo 13 do AsA contém a famosa Cláusula de Paz, instrumento que denotou os interesses das grandes potências no acordo agrícola da Rodada Uruguai a partir do Blair House Accord, e por meio da qual os membros do sistema multilateral de comércio ficaram impedidos de acionar os subsídios agrícolas no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e também de fazer uso de qualquer medida de compensação durante um período de nove anos, compreendido entre 1995 e 2003.

Como se pode perceber, mesmo com a introdução do tema agrícola no SMC, concedendo-lhe regras mais sólidas e eficazes, continuaram a existir diversas cláusulas de escape, que vieram a atender, principalmente, aos interesses agrícolas protecionistas das potências comerciais mundiais da época (EUA, UE e Japão). Tais mecanismos de contorno da lei dentro de legalidade acabaram por tornar claro que as promessas de uma abertura efetiva e de uma diminuição importante nos níveis de apoio ao setor agrícola não viriam a ser cumpridas em sua plenitude, o que gerou um crescente descontentamento por parte de diversos países em desenvolvimento, que esperavam um impulso liberalizante no comércio agrícola tão importante quanto nas demais áreas negociadas na Rodada Uruguai do GATT.

3 O MANDATO NEGOCIADOR AGRÍCOLA DA RODADA DOHA: DESAFIOS E EXPECTATIVAS

Seguindo o mandato previsto no AsA, em seu Artigo 20, as negociações que davam continuidade ao processo de diminuição da proteção e do apoio agrícola foram retomadas em 2000, um ano antes do final do período de implementação do que foi acordado na rodada Uruguai. Tais negociações iniciaram diante de um espectro de opiniões e interesses os mais variados possíveis entre os membros da OMC, observando-se posicionamentos *maximalistas* e propostas assaz genéricas sobre o tema agrícola, o que acabou por resultar num insucesso absoluto das negociações que ocorreram nos anos de 2000 e 2001.

Quando do lançamento da Rodada Doha, em novembro de 2001, existiu o consenso necessário acerca do tema agrícola enquanto cerne das negociações na rodada, devendo-se levar em conta as distorções e as promessas não cumpridas sobre a temática na OMC. Assim, o mandato negociador de Doha reafirmou o objetivo de longo prazo presente no AsA, qual seja:

(...) estabelecer um sistema comercial justo e orientado para o mercado através de um programa de reforma fundamental que inclua regras reforçadas e compromissos específicos de apoio e proteção a fim de corrigir e prevenir restrições e distorções nos mercados agrícolas mundiais¹⁴ (WTO, 2001, p. 3, tradução nossa).

Além disso, a Declaração Ministerial de Doha reiterou o compromisso de negociação nos três pilares do tema agrícola, garantiu o tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento e ressaltou ainda que preocupações não comerciais seriam levadas em consideração nas negociações, como claramente exposto no seguinte excerto:

Nós nos comprometemos a realizar negociações amplas visando a: melhorias substanciais no acesso ao mercado; reduções de, tendo em vista a eliminação gradual, todas as formas de subsídios à exportação; e reduções substanciais no apoio interno causador de distorção comercial. Concordamos que o tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento deve ser parte de todos os elementos das negociações, e deve ser incorporado nos modelos de concessões e de compromissos e de forma apropriada nas regras e disciplinas a negociar, de forma a ser operacionalmente eficaz e para permitir que os países em desenvolvimento tenham efetivamente em conta suas necessidades de desenvolvimento, incluindo a segurança alimentar e o desenvolvimento rural. Tomamos em nota as preocupações não comerciais, refletidas nas propostas de negociação apresentadas por Membros, e confirmamos que tais preocupações serão levadas em consideração nas negociações como previsto no Acordo sobre a Agricultura (WTO, 2001, p. 3, tradução nossa).¹⁵

Para que se possa entender de forma mais acurada a dinâmica dos interesses presentes nas negociações agrícolas da OMC, é importante voltar a atenção para alguns importantes acontecimentos do mundo político-comercial ocorridos nos EUA e na União Europeia nos últimos anos. Num primeiro momento, cabe observar que a União Europeia apresentou novidades em sua Política Agrícola Comum a partir da Reforma Fischler, de 2003. Na verdade, embora alguma evolução positiva possa ser vislumbrada na última reforma da PAC, que se adequou à entrada dos novos membros,

14. "(...) to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural markets."

15. "(...) we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support. We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development. We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture."

esta continuou a seguir o lema de “reformatar a fachada para que o cerne não mude”, persistindo, assim, importantes mecanismos de distorção do comércio agrícola como os subsídios domésticos e as exportações em somas astronômicas.

Do outro lado do Atlântico, entrava em cena a nova Lei Agrícola dos EUA, a Farm Bill, de 2002, que vigorou até 2008.¹⁶ Com essa lei, para acomodar os interesses ruralistas norte-americanos, ocorreu um aumento substancial dos subsídios agrícolas relativamente aos anos precedentes, devendo ser disponibilizados mais de US\$ 40 bilhões por ano para apoio ao setor agrícola dos EUA, o que significa um incremento de quase 100% em relação ao montante disponibilizado pela Lei Agrícola de 1996.¹⁷ Ademais, a autorização dada, em 2002, pelo Congresso dos EUA ao Executivo para negociar acordos comerciais por meio da Trade Promotion Authority, com validade prorrogada até 2007, trazia restrições importantes relativamente às negociações agrícolas, especialmente para aqueles produtos considerados sensíveis. Como coloca Ricupero:

Efetivamente, em cerca de 350 produtos sensíveis, o Executivo terá de submeter-se a complicadas consultas, às vezes com não menos que quatro comissões parlamentares (as duas de Agricultura, a Ways and Means, da Câmara, e a de Finanças, do Senado) se quiser negociar a redução de barreiras. As consultas são minuciosas e preestabelecidas nos mínimos detalhes. A negociação não está proibida em tese, mas, na prática, não será fácil superar essa verdadeira corrida de obstáculos. Boa parte dos produtos incluídos na lista são aqueles para os quais os Estados Unidos fizeram a menor redução possível no fim da Rodada Uruguai: 15% (RICUPERO, 2002, p. 16-17).

Diante de tais interesses e posicionamentos claramente protecionistas das maiores economias do mundo, as negociações agrícolas da Rodada Doha prosseguiram em Genebra sem grande sucesso. Os impasses persistiram nos três pilares do tema agrícola com alguns países, como o Brasil, tendo posicionamento mais agressivo em relação à liberalização de forma mais geral e alguns outros defendendo pontos de vista protecionistas em aspectos específicos, quando não *across the board*.

Após o retumbante malogro em Cancun, em fins de 2003, as negociações estagnaram, tendo sido perdido o deadline planejado no início das negociações. Contudo,

16. A Farm Bill de 2008 destinou US\$ 307 bilhões para o setor em cinco anos, ampliando o apoio aos programas para *commodities*, ajuda alimentar e novos financiamentos em matéria de energia (Verdier e Lembo, 2008).

17. É interessante observar que tal movimento de aumento nos subsídios agrícolas nos EUA veio em paralelo ao lançamento da Rodada Doha, denotando certo posicionamento estratégico por parte dos EUA, já observado em ocasiões anteriores, antes do início de determinadas negociações nas quais são esperadas pressões por reduções nos níveis de proteção de certos setores.

é imprescindível notar que, em Cancun, algo novo surgiu no horizonte negociador da OMC. O G20, criado no período imediatamente anterior à reunião, veio a ocupar um espaço relevante nas negociações sobre a temática agrícola na rodada e, por conseguinte, no próprio prosseguimento desta de forma geral, substituindo o antigo “consenso do Quad” (EUA, UE, Canadá e Japão) por mecanismos de harmonizações sucessivas de posições de países-chave tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento. O grupo é marcado por uma confluência de interesses acerca das negociações agrícolas, não obstante existam determinados países do G20, como a China e a Índia, que apresentam posições claramente protecionistas relacionadas ao pilar de acesso a mercados. Este aspecto dá ao grupo um caráter dual, o que implica maiores desafios para o líder, o Brasil, no sentido de tentar manter o G20 unido como força importante do processo negociador e, ao mesmo tempo, não descuidar dos temas que enfrentam posicionamentos reticentes tanto dos países desenvolvidos quanto dos parceiros em desenvolvimento.

Sobre a importância do G20 para a organização de ações e posicionamentos de países em desenvolvimento nas negociações agrícolas na OMC, Lima e Hirst afirmam:

a formação do G20, no âmbito da Rodada Doha, foi o primeiro movimento de retomada dos temas da agenda do desenvolvimento no período pós-Guerra Fria, pós-crisis de endividamento e fiscal do Terceiro Mundo, bem como de perda do dinamismo político do G-77. Sua atuação foi crucial para a renovação da parceria Índia-Brasil na coordenação da ação coletiva dos interesses agrícolas dos países em desenvolvimento (LIMA e HIRST, 2009, p. 14).

Desde sua criação, o G20, particularmente por meio da atuação de Brasil e Índia, passou a influenciar a agenda negociadora, sendo convidado a articular negociações importantes que buscaram colocar a Rodada Doha nos trilhos. Isso aconteceu quando da negociação de dois principais pacotes que tentaram destravar posições (os pacotes de julho de 2004 e especialmente o de julho de 2008).

Com o pacote de julho de 2004, as negociações foram retomadas, ainda que de forma muito retardada e pouco dinâmica, resultando em compromissos tímidos que viriam a ser ratificados na Conferência Ministerial de Hong Kong, em dezembro de 2005. Vale frisar que o propalado sucesso em Hong Kong deve ser observado de forma relativa, tendo por base que talvez o único grande feito observável derivado da reunião foi o acordo sobre o fim dos subsídios agrícolas à exportação e medidas equivalentes, algo já acordado em 2004, como será mais bem analisado a seguir.

Não obstante tenha ocorrido alguma aproximação entre as propostas dos principais grupos interessados no tema agrícola desde o início das negociações, este continuou a ser tanto o foco principal do mandato negociador da Rodada Doha quanto seu elemento mais controverso. Os EUA e a União Europeia continuaram bastante reticentes relativamente aos seus pontos mais sensíveis da negociação agrícola. Por um lado, a UE pressionou os norte-americanos por uma proposta mais agressiva em relação ao apoio interno. Por outro, os EUA estabeleceram que, sem uma proposta europeia de liberalização efetiva no acesso ao seu mercado agrícola, o progresso das negociações não poderia ser materializado de forma mais rápida.

O Brasil, como exportador agrícola e por seu potencial competitivo internacional, é um dos países com posicionamentos mais agressivos na Rodada Doha em defesa da liberalização do comércio agrícola com redução substancial dos subsídios que o distorcem. O país vê nas negociações da Rodada Doha uma grande oportunidade, talvez a primeira em mais de 60 anos de sistema multilateral de comércio, para o estabelecimento de regras mais justas para o comércio agrícola mundial, dando à agricultura um padrão regulatório semelhante ao observado para os produtos industriais. Ademais, o tratamento de temas sistêmicos, como os subsídios internos e às exportações, tende a tomar a frente nos interesses do país na OMC, dado que são temas de trato muito difícil em relações bilaterais. Neste sentido, o Brasil teve papel de destaque na tentativa de encerramento da rodada a partir da formatação do pacote de julho de 2008, provavelmente a mais importante janela de oportunidade para conclusão das negociações na OMC.

No intuito de melhor vislumbrar o atual estágio das negociações multilaterais sobre agricultura e seu provável *devenir*, apresentam-se algumas das propostas em negociação na rodada sobre os três pilares agrícolas de forma particularizada, dando ênfase aos principais elementos que compõem o jogo de interesses em cada um, a partir do ponto de vista brasileiro e tomando o pacote de julho de 2008 como referência.

No pilar relacionado aos subsídios às exportações e medidas equivalentes, foram realizados os maiores avanços nas negociações agrícolas até o momento. Nesse pilar, incluem-se tanto os subsídios diretos à exportação quanto medidas equivalentes como créditos à exportação, abuso dos programas de ajuda alimentar e práticas distorcivas utilizadas por empresas estatais de comércio.

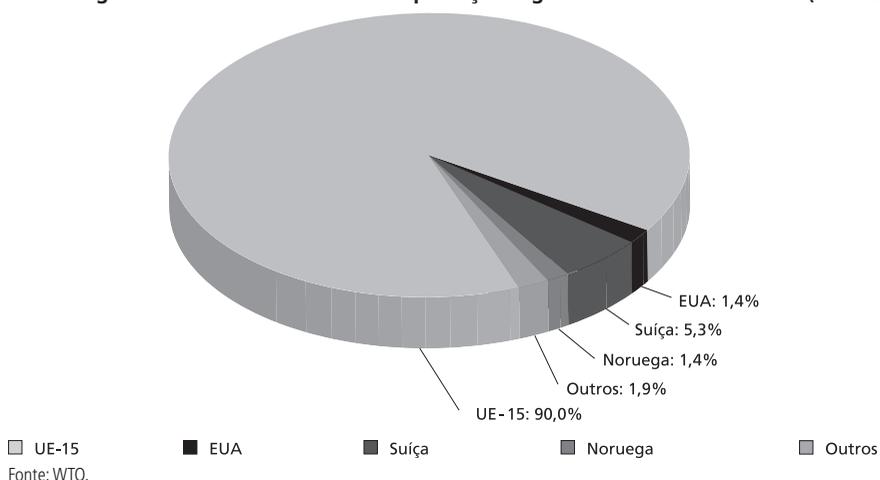
Após as negociações ocorridas durante os anos 2004 e 2005, ficou acordado, em Hong Kong, o fim dos subsídios às exportações até 2013. Tal data coincide com o prazo final de vencimento do orçamento da PAC e dos regimes do açúcar e lácteos da UE, como determinado pela Reforma Fischler, de 2003. Assim, fica patente que o fim acordado dos subsídios à exportação na OMC veio a acomodar os interesses da UE em relação a tal temática. Por isso, não obstante a importância do tema, não se pode dar caráter de sucesso absoluto ao que ficou acordado em Hong Kong para os países em desenvolvimento, como o Brasil. Os interesses defensivos acabaram por prevalecer.¹⁸ Contudo, algo de mais positivo também surgiu em Hong Kong, como relata Jank e Tachinardi:

O maior ganho nas decisões sobre a eliminação dos subsídios à exportação é que haverá de forma concomitante a eliminação de medidas equivalentes, como os créditos subsidiados à exportação, as medidas de abuso da ajuda alimentar e o disciplinamento da ação das empresas estatais de comércio (2006, p. 7).

A importância dos interesses da UE em relação ao tema dos subsídios à exportação pode ser confirmada a partir da observação do gráfico 1. Levando-se em consideração o total dos subsídios à exportação notificados à OMC entre os anos de 1995 e 2001, aqueles relacionados à UE-15 conformam 90% do total, seguidos pelos da Suíça, com 5,3%, e pelos dos EUA e da Noruega, tendo cada um 1,4% do total dos subsídios notificados.

GRÁFICO 1

Porcentagem do total de subsídios às exportações agrícolas notificados à OMC (1995-2001)



18. Vale lembrar que o G20 defendia o ano de 2010 como ano-limite para o fim dos subsídios às exportações agrícolas.

As perspectivas pouco animadoras para os interesses dos países do G20, além de se fundarem no atendimento das necessidades de prazos dos principais países que fazem uso dos subsídios à exportação, também encontram eco nas estatísticas apresentadas no quadro 1.

QUADRO 1

Subsídios às exportações agrícolas: valores notificados e utilizados em 2000

(Em US\$ milhões)

Região	Valor notificado (VN)	Valor utilizado (VU)	VU/VN (%)
UE-15	2.520	935	37,1
Suíça	190	137	72,1
Novos da UE	80	26	32,2
Noruega	40	32	79,7
EUA	20	0,52	2,6

Fonte: WTO.

Como se pode observar, os valores dos subsídios consolidados na OMC pelos diversos países-membros estão substancialmente acima daqueles que são por eles efetivamente usados. A UE-15, por exemplo, havia consolidado, na OMC, em 2000, cerca de US\$ 2,5 bilhões em subsídios às exportações do setor agrícola. Contudo, só utilizou cerca de 37%, ou seja, US\$ 935 milhões. Os EUA, por seu turno, que haviam notificado à OMC cerca de US\$ 20 milhões em subsídios à exportação em 2000, fizeram uso de apenas 2,6% do total, perfazendo um valor absoluto de US\$ 520 mil.

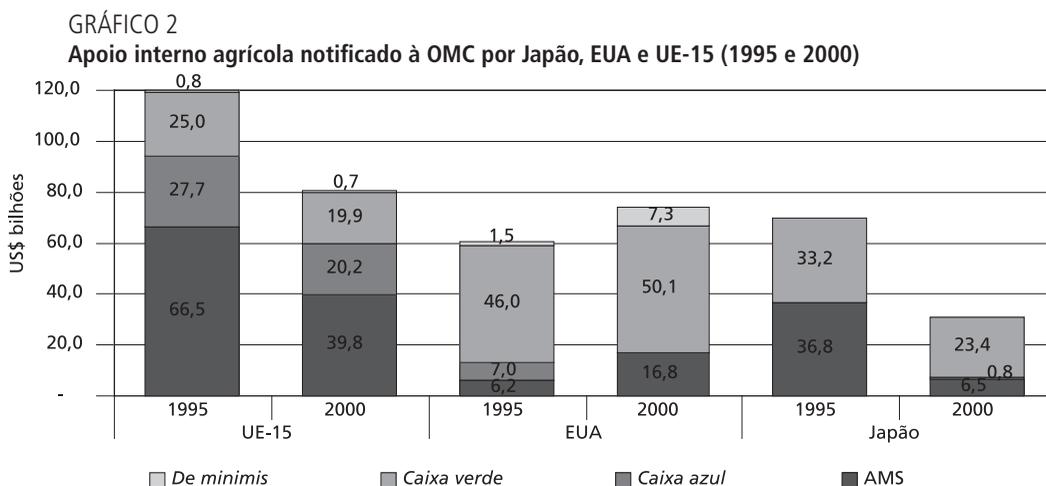
O que tais estatísticas indicam? Elas relatam que os países que mais subsidiam suas exportações agrícolas já vinham reduzindo o uso efetivo de tais medidas de apoio, o que não deixa de ser algo positivo. Como os cortes nos subsídios negociados na OMC são realizados nos valores notificados à organização, isso significa que o acordo para a redução e extinção dos subsídios à exportação na Rodada Doha virá muito mais a cortar a “água” dos subsídios, num curto prazo, do que reduzir de forma efetiva as distorções atuais. Logicamente, caso se chegue a 2013 com a extinção total de tais subsídios e medidas equivalentes, ter-se-á um resultado relativamente positivo, dando, todavia, uma margem grande de flexibilidade e adaptação ao principal usuário de tais mecanismos, que é a União Europeia. Ademais, o montante absoluto dos subsídios agrícolas em todo o mundo é relativamente pequeno – cerca de US\$ 3 bilhões (US\$ 5 bilhões se forem levadas em conta as medidas equivalentes) – se comparado aos US\$ 108 bilhões notificados à OMC como apoio interno distorcivo (AMS + *caixa azul* + *de minimis*) em 2001.

Ainda sobre o pilar dos subsídios à exportação, as negociações foram focadas em alguns aspectos mais específicos relacionados às medidas equivalentes, como os créditos à exportação. Para o Brasil, o tema de maior importância talvez seja a diminuição ao máximo dos créditos às exportações para 180 dias, porquanto este é um mecanismo vastamente usado pelos EUA em sua produção agrícola exportada.

No segundo pilar das negociações, o do apoio doméstico agrícola, as posições não se apresentam tão bem desenvolvidas e estruturadas em direção a um acordo sem maiores empecilhos. Desde Hong Kong (2005), o avanço foi tímido em relação a este pilar, com aprovação de um texto ambíguo, no qual se discutiram cortes “efetivos” dos subsídios domésticos, sem esclarecer, contudo, se isso aconteceria em caixas específicas ou também no nível global de cortes. Pode-se destacar dois pontos especiais nos quais algo novo e positivo foi criado em Hong Kong, quais sejam: a criação de bandas para cortes diferenciados no apoio interno e a indicação da composição de tais bandas.

Em relação à estrutura da fórmula de diminuição do apoio interno, foram definidas três bandas para cortes em AMS (os subsídios da *caixa amarela*) e apoio total distorcivo. Além disso, indicou-se que tais bandas seriam compostas da seguinte maneira: na banda mais alta, na qual os compromissos de cortes serão mais expressivos, estaria a UE; numa segunda banda, com cortes importantes, mas menores que os da primeira, ficariam os EUA e o Japão; e numa terceira banda, os demais países-membros tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, devendo os primeiros, com nível de AMS mais elevados, realizar um esforço maior no corte do que os demais integrantes da terceira banda.

Como se verifica no gráfico 2, a UE-15, principal usuária das medidas de apoio interno agrícola, reduziu seus gastos com tais subsídios entre os anos de 1995 e 2000. Ao se observar o patamar global dos subsídios domésticos com poder de distorção do comércio agrícola (AMS + *caixa azul* + *de minimis*), identifica-se que a UE-15 reduziu em 36%, de US\$ 95 bilhões para US\$ 60,8 bilhões, o valor absoluto dos subsídios mais distorcivos ao comércio entre os anos de 1995 e 2000. Por seu turno, o Japão diminuiu em 80% o uso de tais subsídios no mesmo período, passando de US\$ 36,8 bilhões para o patamar de US\$ 7,3 bilhões. Os EUA aumentaram em 64%, de US\$ 14,7 bilhões para US\$ 24,1 bilhões, a utilização dos subsídios mais distorcivos no período em questão, denotando a crescente pressão por medidas de apoio doméstico por parte dos ruralistas norte-americanos, o que veio a ser ratificado e ampliado com as Farm Bills de 2002 e de 2008, quando o montante disponível para subsidiar a produção agrícola doméstica aumentou de forma substancial.



Algumas das propostas de redução do apoio interno discutidas na Rodada Doha foram as seguintes: o Brasil, como líder do G20 e esperando um resultado ambicioso nesse tema, propôs inicialmente aos EUA e à UE um corte de 75% e 85%, respectivamente, em seus subsídios totais distorcivos – soma das *caixas amarela* e *azul*. Por sua vez, a UE, após oferta inicial de 70% de corte no apoio doméstico, aceitou uma redução de 75% e pressionou os EUA para que eles concordassem com uma redução de 65% em seus subsídios totais distorcivos. Entretanto, os EUA, com posicionamento mais defensivo nessa área, continuaram a afirmar que só poderiam aceitar um corte máximo de 53%.

Para alguns negociadores, seria mais provável se chegar a um acordo na Rodada Doha no pilar de apoio doméstico, um dos mais difíceis da negociação, se os EUA melhorassem sua proposta, elevando os cortes até 65%, e a UE mantivesse os 75% de redução em subsídios domésticos.¹⁹ Tal fato, mesmo representando um resultado aquém das demandas iniciais do G20, representaria um avanço não desprezível para os interesses dos países em desenvolvimento com potencial de ganhos expressivos com a liberalização do setor agrícola. Contudo, vale frisar que os EUA têm insistido na abordagem do US\$ 1 por US\$ 1, isto é, só estariam prontos para abrir mão de medidas de apoio interno se ocorresse plena compensação em acesso a mercados na Europa e nos países em desenvolvimento. Assim, dada a complexidade dos interesses em jogo, não se pode ter um posicionamento mais assertivo de como as negociações podem desenrolar nos próximos meses.

19. Um recente estudo feito por Kutas (2006) estima o nível de subsídios distorcivos na UE-25 até 2013 e analisa o espaço de manobra que o bloco possui para oferecer cortes mais profundos em seus compromissos de apoio interno agrícola no contexto da Rodada Doha. A pesquisa conclui que a UE poderia reduzir em 77% os seus subsídios domésticos distorcivos, 7 pontos percentuais (p.p.) acima de sua proposta inicial e 2 p.p. acima dos 75% que vêm sendo negociados.

Vale ressaltar que, além do foco nos cortes globais de apoio interno, muitos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, têm especial interesse na criação de disciplinas claras e efetivas acerca da classificação nas caixas de subsídios, no intuito de evitar o chamado *box shifting* em detrimento de seus interesses. A principal pendência, no momento, são as disciplinas mais rígidas para a *caixa azul*, o que tem a oposição frontal dos EUA, contrários a disciplinas que possam obrigá-los a restringir os dispêndios com os pagamentos agrícolas contracíclicos.²⁰ Em relação à *caixa verde*, correspondente aos subsídios que não distorcem ou distorcem minimamente o comércio, a ideia defendida pelo G20 é limitar o uso de pagamentos relacionados à proteção da renda em produtos específicos, por meio de pagamentos diretos desconectados de níveis de produção, buscando evitar que os programas distorcivos ao comércio agrícola internacional sejam alocados nessa caixa.

Ao mesmo tempo, os países do G20 querem mecanismos de supervisão e monitoramento mais eficazes, transparentes e impositivos sobre os subsídios domésticos e sobre a implementação do que for acordado na rodada. Um dos principais problemas no sistema atual é a falta de transparência na notificação dos gastos com subsídios – alguns países permanecem por muitos anos sem notificá-los à OMC. Outro problema que deve ser resolvido é a ausência de instrumentos que obriguem os países-membros a debater e esclarecer suas políticas agrícolas no âmbito do Comitê de Agricultura da OMC.

Finalmente, no terceiro pilar das negociações agrícolas, relacionado ao acesso a mercado, os seguintes elementos estão sendo negociados: a fórmula de redução tarifária, picos e escalada tarifárias, tratamento de produtos sensíveis, salvaguardas especiais e produtos especiais. Até o presente momento, dada a dinâmica do processo negociador, a percepção que se tem é de que dificilmente haverá uma liberalização ambiciosa do comércio agrícola na Rodada Doha.

Antes de se ater às negociações relacionadas à redução das tarifas que dificultam o comércio agrícola, vale aqui avaliar o perfil tarifário agrícola dos principais países participantes das negociações no intuito de melhor entender o desenrolar do processo negociador agrícola da Rodada Doha. Assim, apresenta-se, no quadro 2, uma síntese dos perfis tarifários de países selecionados.

20. Os EUA apresentaram, ainda em 2004, uma proposta relativamente avançada de redução dos pagamentos na *caixa azul* em que os 5% do valor da produção passariam para 2,5%.

QUADRO 2

Tarifas sobre o comércio agrícola em países selecionados (2004)

(Em %)

	UE-15	Japão	EUA	Índia	Brasil
Parte das linhas tarifárias consolidadas	100,0	99,5	100,0	97,5	100,0
Parte das linhas tarifárias <i>duty free</i>	26,5	31,0	27,9	1,60	2,0
Média simples da tarifa consolidada pós-Rodada Uruguai	20,0	29,7	9,0	101,0	35,2
Desvio padrão das tarifas consolidadas	22,1	12,6	5,5	51,0	10,1
Parte das linhas tarifárias com tarifas acima de 15%	33,9	17,5	2,6	99,4	96,4
Parte das linhas tarifárias com tarifas acima de 100%	0,9	0,3	0,0	44,7	0,0
Tarifa média aplicada	29,3	26,6	10,7	36,9	10,2

Fonte: WTO.

Como se pode vislumbrar, a UE-15 tem a maior tarifa média aplicada (29,3%) e também o maior desvio padrão em suas linhas tarifárias (22,1%) entre os países desenvolvidos, o que significa uma maior dispersão tarifária, denotando a probabilidade mais elevada de serem observados picos e escaladas tarifárias contra importações agrícolas. No que concerne aos EUA, embora possua o menor desvio padrão da série (5,5%) e tarifa média aplicada de 10,7%, este país faz uso de outros mecanismos de proteção que não estão evidenciados no quadro 2, porque trabalha com tarifas comuns, deixando de lado o processo de *tarifização*. Ademais, vale destacar o perfil claramente protecionista da Índia em relação às tarifas impostas sobre o comércio agrícola. Apresentando um desvio padrão de 51%, a Índia possui ainda 44,7% de suas linhas tarifárias com tarifas acima de 100% e uma tarifa média aplicada de 36,9%, 39% maior que a média tarifária aplicada no Japão (26,6%) e 262% superior à do Brasil (10,2%).

Na Conferência de Hong Kong, o pilar de acesso a mercado sofreu certo retrocesso, tendo em vista que permaneceu a completa indefinição em relação à seleção e ao tratamento de acesso para produtos sensíveis, tema muito complexo nesse pilar. Ademais, cabe frisar que foram oficializados os instrumentos adicionais de proteção para os países em desenvolvimento como os produtos especiais e as salvaguardas especiais, atendendo às demandas protecionistas do G120 (grupo de países em desenvolvimento com posicionamento mais defensivo na rodada formado pela junção do G33 com o G90 e alguns países do G20, entre eles Índia e China). Os produtos especiais escapariam dos cortes estabelecidos na rodada e seriam denominados pelos próprios países. As salvaguardas teriam aplicação automática seguindo gatilhos de quantidade e preço, sendo inclusive permitido o aumento de tarifas aplicadas além do patamar consolidado na OMC.

Em relação às negociações acerca dos cortes tarifários médios, as propostas na mesa de negociação no quadro do pacote de julho de 2008, já com harmonização de interesses entre os principais negociadores, foram as seguintes: os EUA, a UE e o G20 convergiram no apoio a uma redução média de 54% nas tarifas aplicadas, excetuando-se 4% das linhas para produtos sensíveis.²¹ É importante lembrar que a complexidade das negociações de acesso a mercado em relação ao nível de desgravação tarifária a ser acordado envolve a escolha da fórmula pela qual esta redução tarifária será efetivada, o que determinaria o nível global médio de redução e a existência de tratamentos específicos.

No que tange aos produtos sensíveis, as negociações se complicam mais ainda, como pode ser observado a partir da abissal distância entre as proposições dos diversos grupos envolvidos. A proposta do G20, já ponderada em negociação com os EUA e a UE, de que os produtos sensíveis não representem mais de 4% do total de linhas tarifárias, vai de encontro àquela do G33 (grupo de países com interesses defensivos em agricultura, que inclui a China e a Índia), que defende que os produtos sensíveis componham 20% das linhas tarifárias totais.²²

Além das discordâncias importantes sobre a porcentagem que deverá ser representada pelos produtos sensíveis no total das linhas tarifárias, resta ainda o debate sobre a temporalidade ou não do regime especial para os produtos sensíveis. O G33 e a UE defendem a ideia de que deve ser permitida a proteção de longo prazo para tais produtos em se mantendo os níveis atuais de produção. Por sua vez, o G20, entre outros, acredita na obviada do caráter temporário do regime, visto como um mecanismo transitório de ajuste que tem como fim último a sua própria eliminação. Assim, é fato que o pilar de acesso a mercado continua a ser o de maior complexidade negociadora e aquele com menor probabilidade de se conseguir um acordo que traga uma liberalização ampla na Rodada Doha.²³

21. Segundo negociadores brasileiros, o Brasil negociando sozinho teria como proposta uma redução média nas tarifas aplicadas de 80%.

22. De acordo com estudo do Banco Mundial, basta que 2% das linhas tarifárias sejam consideradas como de produtos sensíveis para que os possíveis ganhos advindos da liberalização do comércio agrícolas sejam eliminados.

23. Como informação adicional, mas não menos importante, citem-se as negociações atuais acerca do comércio de algodão, que ganhou *status* diferenciado na OMC como iniciativa especial a partir do pacote de julho de 2004. Após período de intensas negociações, acordou-se, em Hong Kong, o fim dos subsídios domésticos e às exportações direcionadas ao setor algodoeiro em 2006, caso se tivesse concluído a rodada até então. Além disso, os países desenvolvidos também aceitaram dar acesso livre de gravames (tarifas e quotas) às exportações de algodão advindas dos países mais pobres. Tal decisão, embora de pequena abrangência, pode vir a ser um mecanismo de melhoria de renda para as populações pobres em diversos países africanos. Para o Brasil, a medida de maior importância estaria relacionada a cortes nos subsídios totais, o que pode dar algum impulso às exportações brasileiras para mercados antes protegidos e subvencionados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As negociações nos três pilares agrícolas não avançam em conjunto. No pilar dos subsídios às exportações e medidas equivalentes, houve um progresso substancial, embora dentro de determinadas condições. No que concerne ao apoio interno, segundo pilar das negociações, muito ainda precisa ser feito na tentativa de aproximação das propostas. Contudo, caso se observassem as difíceis sinalizações de ganhos em acesso a mercados por parte da Europa e dos países em desenvolvimento, seria possível que os EUA cedessem em relação aos cortes no apoio interno, o que levaria a um acordo final nesse pilar. No terceiro pilar, o do acesso a mercados, observa-se, com certo temor, que as negociações avançam muito timidamente. Por envolver interesses protecionistas de potências mundiais, como a UE, e de países em desenvolvimento, como a China e a Índia, a temática toma contornos complexos e indefinidos.

As expectativas são de que não se consiga uma liberalização ambiciosa na Rodada Doha, o que poderia afetar diretamente, como colocado, as negociações no segundo pilar. Vale frisar que existe também claro paralelismo entre as negociações agrícolas e aquelas ligadas ao acesso ao mercado de produtos não agrícolas (em inglês, *non-agricultural market access* – Nama), o que traz maior complexidade ao tratamento dos temas, tendo em vista que os países tendem a tentar contrabalançar “perdas” de um lado com “ganhos” em outro, implicando num alongamento maior das discussões.

A tentativa mais importante de se chegar a um acordo sobre o tema agrícola na Rodada Doha aconteceu certamente em julho de 2008, em Genebra, e foi mais uma vez frustrada devido a divergências sobre a Special Safeguard Provision (SSP) para produtos agrícolas, envolvendo, de um lado, os EUA, e, de outro, a China e a Índia. Enquanto a proposta norte-americana sinalizava para um gatilho acionado com 40% de surto de importações e uma tarifa externa de 15%, o G33, sob liderança indiana e chinesa, colocou na mesa uma proposta de gatilho com 10% de surto importador e tarifa externa de 30% a 45%.

Em julho de 2009, na Cúpula do G8, na Itália, ficou explícita a resistência do governo de Barack Obama à Rodada Doha, não tendo o seu governo nem mesmo indicado um embaixador para o posto em Genebra até então. Em 2011, o Brasil inovou no processo negociador agrícola ao propor acordos com foco em produtos específicos para a

agricultura. Essa estratégia vincula-se à tentativa brasileira de dar resposta às pressões de países desenvolvidos e alguns em desenvolvimento, como a China, por maior abertura comercial em Nama, tema no qual o país mantém interesse defensivos (ICTSD, 2011).

Há bastante ceticismo entre os países-membros da OMC quanto à conclusão da rodada à medida que as dificuldades políticas, domésticas e internacionais perduram. Contudo, mesmo com a existência de um grande ceticismo acerca da possibilidade de sucesso na empreitada de se tentar finalizá-la, cabe ressaltar que, no jogo político-diplomático, as cartas a serem apresentadas podem eventualmente surpreender. Resta, assim, observar com atenção como se dará o desenvolvimento do processo negociador da diplomacia comercial multilateral e como seus resultados afetarão a regulação do comércio internacional agrícola no futuro.

REFERÊNCIAS

- BALDWIN, R. E.; MARTIN, P. Two waves of globalisation: superficial similarities, fundamental differences. **NBER Working paper**, Cambridge, n. 6.904, Jan. 1999.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Carta de Genebra**: informativo sobre a OMC e a rodada de Doha. Genebra, vários números. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 30 set. 2010.
- CARISIO, M. C. D. **A evolução da política agrícola comum da união europeia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações internacionais sobre agricultura**. 2004. 209 p. Tese (Doutorado) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2004.
- ICTSD – INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. WTO: Brazil proposes greater market opening for key farm products. **Bridges Weekly Trade News Digest**, v. 15, n. 5, Feb. 2011.
- JANK, M. S.; TACHINARDI, M. H. Prioridades agrícolas na Rodada Doha em 2006: subsídios domésticos e acesso a produtos sensíveis. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 86, p. 4-8, jan./mar. 2006.
- JANK, M. S.; THORSTENSEN, V. (Org.). **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2005. 420 p.
- LIMA, M. R. S.; HIRST, M. A iniciativa Ibas e a cooperação Sul-Sul: desafios intelectuais e possibilidades políticas. In: LIMA, M. R. S.; HIRST, M. (Orgs.). **Brasil, Índia e África do Sul, desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: Paz e Terra, 2009. p. 7-28.
- RICUPERO, R. Os Estados Unidos e o comércio mundial: protecionistas ou campeões do livre-comércio? **Estudos avançados**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 7-18, set./dez. 2002.

THIRD WORLD NETWORK. **The multilateral trading system**: a development perspective. New York: UNDP, Dec. 2001. 110 p. Disponível em: <<http://www.undp.org>>. Acesso em: 28 set. 2008.

VERDIER, A.; LEMBO, C. A nova Farm Bill e suas implicações para o cenário comercial multilateral. **Pontes**, v. 4, n. 3, ago. 2008.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Ministerial declaration**. Geneva: WTO, 2001. Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm>. Acesso em: 30 jul. 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABREU, M. P. **Brazil, the GATT and the WTO**: history and prospects. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1998. 38 p. (Texto para Discussão, n. 392). Disponível em: <<http://www.puc-rio.br>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

ALMEIDA, P. R. Diplomacia comercial: de Bretton Woods e Havana à OMC. *In*: _____. **Relações internacionais e política externa do Brasil**: história e sociologia da diplomacia brasileira. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. cap. 3, p. 111-144.

DIAS, V. V. O Brasil entre o poder da força e a força do poder. *In*: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus, 1996. cap. 4, p. 55-73.

GUIMARÃES, F. S. **A rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a política externa brasileira**: acordos assimétricos, coerção e coalizões. 2005. 195 p. Dissertação (Mestrado) – Programa San Tiago Dantas, Universidade Estadual Paulista; Universidade Estadual de Campinas; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Campinas, 2005.

LIMA, T. M. N. **GATT/OMC**: uma análise institucional. 2004. 97 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

OLIVEIRA, I. T. M. De Havana a Doha: o sistema multilateral de comércio em perspectiva histórica. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 48-58, jul. 2006.

RÊGO, E. C. L. Do GATT à OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o Sistema Multilateral de Comércio. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 3-22, dez. 1996.

RIOS, S. P. O impasse em Cancun e os impactos sobre a agenda brasileira. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 77, p. 26-33, out./dez. 2003.

SATO, E. **Mudanças estruturais no sistema internacional**: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC. Brasília: UnB, maio 2001. 33 p. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/irel>>. Acesso em: 10 set. 2008. (Mimeo)

VALLS, L. **Histórico da rodada Uruguai do GATT**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997. 23 p. (Texto para Discussão). Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Marco Aurélio Dias Pires

Everson da Silva Moura

Revisão

Laetícia Jensen Eble

Luciana Dias Jabbour

Mariana Carvalho

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Andressa Vieira Bueno (estagiária)

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Aline Rodrigues Lima (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

