

A questão da Agricultura na OMC: Avanços e retrocessos para a liberalização do comércio agrícola

THE ISSUE OF AGRICULTURE IN WTO:
ADVANCES AND SETBACKS FOR LIBERALIZING AGRICULTURAL TRADE

Erich Dalton¹
Amany R. V. Branco²
Fernanda Corrêa³
Brunela Ribeiro⁴
Joelma A. da Silva⁵

RESUMO: O presente estudo focaliza como o tema agricultura é tratado na Organização Mundial do Comércio (OMC), salientando a preocupação de muitos países sobre os efeitos de uma política liberalizante que supostamente traria apenas ônus àqueles sujeitos que não estão aptos a concorrer de forma igual. Se de um lado as nações em desenvolvimento como Brasil e Índia queriam e querem que a UE e os EUA diminuam os subsídios, do outro os países desenvolvidos querem em troca a abertura aos seus produtos industrializados que possuem um alto valor agregado. Pretende-se também analisar o contexto no qual as rodadas de negociação se desenvolvem, o modo como o Brasil conduz suas políticas agrícolas no âmbito internacional, além de considerar uma perspectiva humanitária, proposta pela *Food and Agriculture Organization* (FAO), envolvendo esse tema.

PALAVRAS-CHAVE: Agricultura. OMC. Política Liberalizante. Subsídios.

This work focuses on how the theme agriculture is dealt with in the World Trade Organization, highlighting the concern of many countries over the effects of a liberalizing policy which would supposedly only bring onus to those individuals who are not able to compete equally. If, on the one hand the developing nations like Brazil and India wanted and want EU and the USA to reduce subsidies, on the other hand, the developed countries want in exchange for the opening to their high value-added manufactured goods. We also intend to analyze the

ABSTRACT:

¹ Centro Universitário Curitiba. Relações Internacionais. E-mail: erichdalton_92@hotmail.com

² Centro Universitário Curitiba. Relações Internacionais. E-mail: amanyrvb@hotmail.com

³ Centro Universitário Curitiba. Relações Internacionais. E-mail: fernanda_88480@hotmail.com

⁴ Centro Universitário Curitiba. Relações Internacionais.

⁵ Centro Universitário Curitiba. Relações Internacionais. E-mail: joelma-aparecidasilva@hotmail.com

context in which the negotiation rounds develop, the way Brazil lead its agricultural policies in the international scope, besides considering a humanitarian perspective proposed by Food and Agriculture Organization (FAO), involving such them.

Keywords: Agriculture. WTO. Liberalizing policy. Subsidies

INTRODUÇÃO

O comércio de bens agrícolas já na sua origem se tornou uma questão polêmica e de difícil aceitação por alguns países. Desde o projeto dos EUA para a constituição da Organização Internacional do Comércio (OIC), a agricultura foi relativizada, mantendo-se as práticas protecionistas, enquanto o princípio de Tratamento Nacional era imposto absolutamente segundo os interesses norte-americanos. Nesse sentido, o confronto entre compromissos internacionais e a legislação interna (que protegia a agricultura), levou os EUA a não-aprovação da Carta de Havana, num primeiro momento, e a exercer constantes pressões para a revisão do sistema vigente.

Apesar de países desenvolvidos, como os EUA, terem na sua pauta exportadora basicamente produtos de maior valor agregado, adotam políticas que distorcem os preços de mercadorias cujo comércio é dominado por países em desenvolvimento, e impedem o uso dessas mesmas políticas em áreas mais rentáveis e de difícil competição devido os seus elevados custos financeiros e as tecnologias utilizadas. Tendo isso em vista, os países com grande poder de barganha adequaram à concessão de subsídios de acordo com seus objetivos, estabelecendo a seguinte classificação:

- Subsídios proibidos: são acionáveis na OMC. Por serem destinados a setores específicos, estarem vinculados à melhora do desempenho do exportador e ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros, causam danos à indústria nacional de outro Estado-Membro e/ou aos interesses destes.
- Subsídios permitidos: são gerais, por isso, não acionáveis perante a OMC. Contudo, segundo Giselda da Silveira Cherem:

Todo programa de subsídio não-acionável, ou permitido, de caráter específico a ser implantado por um Estado, que objective assistência à pesquisa, ao desenvolvimento regional ou à adaptação de normas ambientais deve ser previamente notificado para que os demais Estados-membros possam verificar se a aplicação dos mecanismos são enquadráveis nestas situações permitidas e se estão sendo cumpridas as determinações que autorizam tal prática.(CHEREM, 2000, p.414).

Assim, no presente trabalho, serão discutidas as principais questões envolvendo o tema “agricultura”, desde os avanços ocorridos na Rodada do Uruguai com a aprovação do Acordo sobre a Agricultura, até os impasses de negociações conflituosas envolvendo temas de teor mais delicado como o acesso a mercados, os subsídios, e as medidas de apoio interno. Também será analisado o papel do Brasil nesses debates, levando-se em consideração a formulação de políticas e o impacto de barreiras tarifárias e não tarifárias às nossas exportações agrícolas. Na última parte serão evidenciadas algumas curiosidades acerca do tema proposto, dentre as quais a relação da OMC e seu caráter econômico, com a FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) que possui uma tendência humanitária.

1 O TEMA “AGRICULTURA” NA RODADA DO URUGUAI

2.1 DO GATT À OMC

No início da década de 1980, os principais atores do comércio internacional estavam descontentes com o desequilíbrio e o protecionismo em segmentos importantes, como o dos Serviços da Agricultura e da Propriedade Intelectual. Os avanços das sete rodadas anteriores de negociação do GATT deixaram de lado medidas necessárias à regulamentação do comércio, principalmente no que diz respeito à agricultura, logo o comércio internacional de produtos agrícolas continuava distorcido, já que era marcado pela oferta abundante oriunda de sistemas produtivos ineficientes e impulsionados por subsídios. Por essa razão, conseguiu-se que a rodada seguinte fosse mais abrangente e incluísse novos temas. A oitava rodada foi lançada em Punta Del Este, Uruguai, em 1986. Na Rodada Uruguai, como ficou conhecida, diante da constatação de inúmeras distorções provocadas no comércio pelas políticas agrícolas independentes, a focalização tradicional das rodadas de negociação anteriores sobre as medidas na fronteira foi alargada a fim de abranger as políticas agrícolas nacionais e as políticas de apoio aos preços e rendas dos agricultores.

Em meados dos anos 1980, ocorriam crescentes conflitos entre EUA e UE sobre o comércio agrícola⁶, que levaram os EUA a exercer uma pressão pela realização de mais uma rodada objetivando regularizar o tema agricultura de acordo com as normas do GATT. Assim, o contexto da Rodada Uruguai deu-se em meio a um movimento político muito intenso por parte dos EUA para retomar sua hegemonia no sistema mundial, o que afetou os países latino-americanos, aumentando suas dívidas externas e impondo políticas liberalizantes e privatizadoras como as planejadas pelo Consenso de Washington.

⁶ Tais conflitos foram acompanhados pela crise da agricultura norte-americana e pela grave crise do comércio mundial de commodities.

A Rodada Uruguai (1986-1994) iniciou-se com a proposta americana de eliminação de todos os subsídios agrícolas que distorcessem o comércio, permanecendo após um período de transição apenas medidas políticas e de ajuda alimentar que não tivessem qualquer influência sobre a produção e o preço. Propunham também que todas as medidas de proteção na fronteira fossem transformadas em tarifas. Tal proposta não foi nem endossada pelo Grupo de Cairns⁷, já a UE fez uma opção mais conservadora. Seu objetivo não era o livre comércio de produtos agrícolas, mas a redução do custo orçamentário do apoio à agricultura. Em outras palavras, era necessário alcançar equilíbrio entre oferta e demanda de produtos agrícolas, controlando a produção pela redução do apoio, mas mantendo o sistema de preços da PAC (Política Agrícola Comum). Em 1990, as posições da CE e dos EUA ainda eram conflitantes. O segundo país propôs um corte de 75% no apoio doméstico e 90% de corte de subsídios de exportação, ambos em dez anos, enquanto a CE ofereceu 30% de cortes nos dois casos, tendo como ano base 1986. O impasse entre a proposta da CE diante da expectativa dos EUA e dos membros do Grupo de Cairns conduziu ao fracasso da Reunião de Bruxelas, com a interrupção das negociações em novembro daquele ano pelo Grupo Cairns, com o objetivo de impedir que a Rodada fosse finalizada sem que atingisse os interesses pela liberalização do mercado agrícola.

Em outra ocasião as discussões foram reiniciadas, tendo como base a proposta apresentada pelo então diretor geral do GATT Arthur Dunkel (1991), que ficou conhecida como *Draft Final Act (DFA)*. Sob o ponto de vista da Comissão, com o apoio da Alemanha - interessada em abrir mercados para os seus produtos industriais - e também da Inglaterra, o relatório Dunkel proporcionava uma base para o acordo final. Porém, muitos países não pensavam dessa maneira e se opuseram ao acordo, a França acusou a Comissão de exceder o seu mandato, os EUA considerou-o insuficiente frente às suas demandas, já para outros países europeus as alterações propostas eram consideradas inviáveis.

Em maio de 1992, foi adotada a reforma da PAC pelo Conselho Europeu, o que ressuscitou a emperrada Rodada Uruguai. Contudo, a partir daí, as margens para negociação passaram a ficar condicionadas pelo que tinha sido acordado no âmbito daquela rodada. Também a dinâmica entre a Comissão e o Conselho evidenciava que a capacidade de introduzir mudanças mais significativas na política agrícola era (e ainda é) restringida pela atuação dos Estados cujos interesses estão mais próximos do *status quo*. Os resultados das negociações aproximaram-se mais das posições defendidas pela CE do que das posturas mantidas pelos EUA, pelo Grupo de Cairns e pelo G-20.

⁷ O Grupo de Cairns é um grupo de países exportadores de produtos agropecuários que pretende obter a liberalização do comércio nesse setor. É composto por Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa-Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai.

Em novembro de 1992 EUA e a CE selaram o acordo de *Blair House*, que colocou fim à tática dos países em desenvolvimento de jogarem com as contradições dos países industrializados para alcançar um acordo adequado sobre a agricultura e ampliar suas exportações. A esta altura todas as cartas estavam sobre a mesa, pois os países em desenvolvimento já haviam revelado o que estavam dispostos a conceder. A convergência de interesses entre os Estados Unidos e a União Européia expressa neste “Acordo”, definiu o resultado da fase final de negociações em 1993, em Genebra, e a grande barganha em relação a tarifas industriais e serviços versus agricultura e têxteis, não ocorreu. Entretanto, o acordo serviu de referência para compor a Ata Final da Rodada Uruguai, concluída no final de 1993.

O acordo final relativo à agricultura pode ser subdividido, para fins didáticos, em quatro temas gerais: redução do subsídio às políticas internas; redução do subsídio à exportação; acesso a mercados, que inclui o processo de tarifificação⁸; e, obstáculos sanitários e fitossanitários. Vale salientar que as reduções acordadas expressam tratamento diferenciado de acordo como grau de desenvolvimento do país, e os países mais desenvolvidos devem proceder a maiores reduções de apoio à agricultura e em períodos de tempo mais curtos que os países em desenvolvimento. Logo, os objetivos destacados no acordo final eram:

1. Acesso a mercados

a. Determina a conversão em tarifas de todas as barreiras não tarifárias (tarifificação);

b. Estabelece o período de 1986 a 1988 como base para determinar o nível das tarifas, utilizando a média anual dos preços. As tarifas equivalentes podem ser *ad valorem*, isto é, expressas por um percentual sobre o valor CIF, ou fixado por uma medida de quantidade de um produto;

c. Concede um acesso mínimo do consumo total do mercado dos países desenvolvidos, referente aos produtos sujeitos à tarifação.

2. Subsídios

a. Não deveriam ser concedidos novos subsídios em relação aos que não eram concedidos no período 1986-1990;

b. Países desenvolvidos deveriam reduzir a concessão de subsídios em 36% no valor e 21% na quantidade (período de 1995-2000), já os países em desenvolvimento deveriam reduzir em 24% no valor e 14% na quantidade (período de 1995-2004).

3. Medidas de apoio interno

As medidas de apoio interno foram classificadas em:

a. Caixa Verde: Trata-se das medidas custeadas pelos contribuintes ou pagas por meio de programas governamentais, e cujos benefícios não envolvem transferências ao consumidor. Nesse conjunto se

⁸ Como o comércio agrícola estava repleto de medidas não tarifárias, o primeiro procedimento seria transformar estas barreiras em medidas tarifárias a elas equivalentes. A tarifificação contribui para a transparência do sistema multilateral do comércio, tornando mais visíveis as barreiras impostas.

encaixam medidas como o seguro de produção e de renda, pesquisa e extensão rural, controle de doenças e pragas, pagamentos ao produtor, os quais desvinculados da produção, conservação ambiental, treinamento, etc. Acordou-se que, para essa categoria, não haverá compromisso de redução visto que não distorcem o mercado;

b. Caixa Âmbar ou Amarela: Aquelas medidas que estimulam a produção de excedentes e limitam as importações, ou seja, distorcem o mercado. Referem-se a subsídios no preço dos insumos, apoio à renda vinculado ao produto, suporte de preços, empréstimos para a comercialização, pagamento por área cultivada, etc. O compromisso firmado foi de reduzir os gastos dessa natureza tendo o período de 1986-1988 como base para redução anual de 20% por parte dos países desenvolvidos (1995-2000) e de 13,3% para os países em desenvolvimento. (1995-2004);

c. Caixa Azul: As medidas da caixa azul são aquelas que distorcem o comércio da mesma forma que aquelas encaixadas na caixa amarela. Todavia, por se tratar de medidas de compensação, a redução de preços vinculados a controle de produção podem ser vistas como apresentando um menor grau de distorção relativamente às demais medidas da caixa amarela. Essas medidas estão isentas de compromissos de redução e não são computadas nos cálculos de medidas de apoio interno.

4. Subsídios às exportações

a. Este tipo de subsídio se relaciona aos preços mundiais das mercadorias. Deste modo, para tornar o preço de uma mercadoria competitiva externamente e para criar vantagens para os produtores nacionais na exportação, os governos adotam esses tipos subsídios.

b. Tomando como base o período de 1986 a 1990, os subsídios às exportações devem ser reduzidos a 64% do seu valor até o final do período de implementação (seis anos a partir de 1º de janeiro de 1995). No caso dos países em desenvolvimento o percentual seria de apenas 24%.

2 NEGOCIAÇÕES NO ÂMBITO DA OMC

Em 15 de abril de 1994, foi assinado o Acordo de Marrakesh pelos representantes da maioria dos 123 governos participantes. Tal acordo estabelecia a criação da OMC como uma organização permanente para regular o comércio internacional. Além disso, determinou a “Cláusula da Paz”, onde os países signatários do Acordo Agrícola se limitariam a conceder um volume específico de subsídios (àqueles que não distorcem o preço dos produtos agrícolas), e estariam impedidos de contestar na instituição eventuais políticas que desequilibrassem as relações no comércio agropecuário mundial. Assim, restringia a aplicação de medidas compensatórias aos países que, apesar de subsidiar as exportações e manter medidas de apoio interno, estivessem cumprindo o que tinha sido deliberado na Rodada.

A oposição da França foi contornada com dois movimentos durante os últimos momentos do processo negociador. O primeiro ocorreu em final de 1993, em Bruxelas, quando CE e os EUA concordaram em modificar a base de cálculo para redução dos subsídios para a exportação e em estender o período de vigência da “Cláusula da Paz” de seis para nove anos. O segundo foi uma concessão crucial de último minuto pelos Estados Unidos, que atendeu a demanda da França em manter o setor cultural excluído de obrigações no Acordo de Serviços.

A inexistência de condições para se chegar a acordos aceitáveis levaram ao fracasso tanto a Conferência de Seattle como as Conferências de Montreal e Bruxelas. Essas condições só são propagadas para outras Conferências devido ao embate em questões fundamentais, pois os países em desenvolvimento insistem em uma liberalização, com redução significativa do apoio à produção, enquanto os países desenvolvidos preferem referir-se à multifuncionalidade⁹ da agricultura.

3 A AGRICULTURA NA RODADA DE DOHA

3.1 DOHA, 2001

Após o colapso das negociações em Seattle, estas foram retomadas em novembro de 2001 em Doha, onde todos os países se comprometeram a negociar a abertura de mercados agrícolas e manufaturados, assim como o mercado de serviços (GATS) e a regulamentação da propriedade intelectual (TRIPS). Certas concessões necessárias tiveram que ser feitas para incluir os interesses de países em desenvolvimento, que estavam aprendendo a negociar em bloco, portanto, devido a esse aumento de participação destes países nas negociações, a rodada ficou conhecida como Rodada de Desenvolvimento de Doha. A intenção da rodada, segundo seus proponentes, era criar regras de comércio mais justas para os países em desenvolvimento, porém, por volta de 2008, a rodada passou a ser criticada por expandir um sistema de regras comerciais que seriam prejudiciais ao desenvolvimento.

3.2 CANCUN, 2003

As negociações de 2003 pretendiam criar um acordo concreto sobre os objetivos da Rodada de Doha, que ruíram quatro dias depois de ser aberta, após vários desentendimentos entre os países participantes. Apesar de algumas conversas em assuntos secundários continuarem desde Doha, o progresso real era quase inexistente. Essa reunião deveria criar um pano de fundo para futuras negociações.

⁹ O efeito da agricultura no modo de organização social.

Vários motivos causaram o colapso na Conferência de Cancun. Primeiro, era questionado se alguns dos países vieram a Cancun com uma intenção séria de negociar, já que um pequeno grupo de países não mostrou flexibilidade em suas posições e somente repetiram suas exigências, ao invés de tentar chegar a um acordo. Segundo, as diferenças entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento em quase todas as áreas tornou-se um obstáculo difícil de ser transposto. Como exemplo, pode-se citar a proposta do acordo agrícola entre Estados Unidos e União Européia e a posição do G20 que mostra diferentes abordagens ao princípio do tratamento especial e diferenciado. Por último, o Ministro do Exterior do México, Luis Ernesto Derbez, foi duramente criticado por ter encerrado a reunião naquele momento, ao invés de tentar levar as negociações para áreas onde os países poderiam ter algum sucesso.

A implosão da rodada foi uma vitória para os países em desenvolvimento. A divisão Norte-Sul era mais preeminente no terreno da agricultura. Os subsídios que os países desenvolvidos concediam as suas fazendas tornaram-se um ponto importante nas reclamações dos países em desenvolvimento. Finalmente estes países detinham uma margem de manobra suficiente para permitir-lhes rejeitar um tratado que para eles era desfavorável. Isso refletiu na criação de um bloco de negociação que reunia países em desenvolvimento e países industrializados: o G20.

3.3 GENEVRA, 2004

Após Cancun, as conversas foram suspensas durante todo o ano de 2003, porém, em 2004, o representante do comércio do governo americano Robert Zoellick pressionou pela retomada das negociações oferecendo uma proposta que focaria no acesso de mercados, incluindo a eliminação dos subsídios agrícolas à exportação. Nos meses que precederam as conversas em Genebra, a União Européia aceitou a eliminação dos subsídios agrícolas à exportação, como um assunto a ser tratado em caráter de urgência.

Neste ano, os países em desenvolvimento também tiveram um papel importante nas negociações, primeiro com a Índia e o Brasil negociando diretamente com os países desenvolvidos sobre agricultura, e também trabalhando para uma aceitação de que a facilitação do comércio é um tópico para ser discutido. Após negociações intensas, em julho de 2004, os membros da OMC acordaram o que ficou conhecido como Pacote de Julho, que provê direcionamentos amplos para completar as negociações da Rodada de Doha. O acordo contém uma declaração de quatro páginas, com quatro anexos cobrindo temas como: agricultura, acesso a mercados não agrícolas, serviços e a facilitação do comércio.

3.4 HONG KONG, 2005

A sexta Conferência Ministerial da OMC foi realizada em Hong Kong de 13 a 18 de Dezembro de 2005. Apesar de negociações agitadas o diretor geral da OMC, Pascal Lamy, anunciou no mês anterior que um acordo compreensivo não seria criado em Hong Kong. As conversas paralisaram e foram tentados acordos em setores convergentes.

Ao mesmo tempo, Ministros do Comércio de quase todos os países chegaram a um acordo que coloca um prazo para eliminar subsídios de exportações agrícolas até 2013. A declaração final das negociações impôs também, que os países industrializados abram seus mercados para bens dos países mais pobres. Com essa declaração, as negociações ganharam um novo ímpeto para a criação de novas regras de um comércio livre até o fim de 2006.

3.5 GENEBRA, 2006

As negociações de Genebra falharam em produzir acordos efetivos na redução de subsídios agrícolas e na redução de impostos de importação, atrasando o reinício das conversas. A perspectiva de um final positivo para a rodada de Doha ficava cada vez mais improvável, uma vez que a autoridade garantida pelo presidente George W. Bush, através do Ato de Comércio, de 2002, iria expirar em 2007. Após o fim deste Ato, qualquer pacto comercial teria que ser ratificado pelo Congresso americano, com a possibilidade de serem feitas emendas, o que reduziria os esforços para negociar em nível global. Em Hong Kong, foi verificado o colapso das conversas sobre liberalização do comércio.

3.6 POTSDAM, 2007

As principais divergências na conferência de Potsdam foram entre os Estados Unidos, União Européia, Índia e Brasil, nas questões de abertura de mercados agrícolas e industriais em vários países e sobre a redução dos subsídios agrícolas praticados pelos países ricos.

3.7 GENEBRA, 2008

Nove dias após o início das conversas em Genebra, a conferência foi paralisada, com a recusa dos países em comprometer-se com o mecanismo de salvaguarda. No segundo dia, a representante do Comércio dos Estados Unidos, Susan Schwab, anunciou que os Estados Unidos reduziriam sua cota de subsídios de \$18.2 bilhões ao ano (2006), para \$15 bilhões.

Em seguida, juntamente com a União Européia, os EUA ofereceram um aumento no número de vistos temporários para trabalhadores qualificados. Estas propostas vinham com a condição que países como Índia e Brasil deixassem de lado algumas de suas objeções em certos aspectos da rodada. Após uma semana de negociações, uma grande parte dos representantes considerava que um acordo estava prestes a ser formado, porém ainda havia muitos desentendimentos, como a proteção especial de fazendeiros chineses e indianos, enquanto que os Estados Unidos criticavam esses países por adotarem posições inflexíveis quanto a tarifas e subsídios.

A conferência veio a fracassar por volta de Julho devido a questões do comércio agrícola entre Estados Unidos, Índia e China, em particular uma disputa entre Índia e Estados Unidos sobre a questão do mecanismo de salvaguarda. Ao fim da rodada, muitos países culpavam uns aos outros pelo fracasso nas negociações.

3.8 REABERTURA DA RODADA DOHA

Um dos principais motivos para que o diretor-geral da OMC, Pascal Lamy tenha reaberto a rodada Doha, em 2007, foi para que fosse criado algum acordo antes que a TPA (Trade Promotion Authority) concedida ao presidente George W. Bush expirasse. Após a anulação desse ato, ficaria cada vez mais difícil para os negociadores americanos cederem em suas exigências e, como os Estados Unidos são um dos principais atores do comércio internacional, qualquer resolução sem a participação deste país seria improvável. Outro fator que impulsionou Lamy foi a tentativa de conferir um status de legitimidade à OMC como um fórum de negociações. O diretor-geral temia que os países deixassem a OMC de lado e negociassem isoladamente.

4 A POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA NO ÂMBITO DA OMC

A consolidação da política agrícola brasileira dependeu imensamente da estabilização econômica advinda com o Plano Real a partir de 1994. Tal política, para ter sucesso, procurou harmonizar instrumentos de caráter estrutural (como a pesquisa agropecuária), e instrumentos econômicos de concessão de crédito rural e de desenvolvimento de programas para apoiar à comercialização.

Diferentemente dos modelos anteriores que com a intervenção do Estado primavam, num primeiro momento, à subsistência interna, e depois, a Reforma Agrária, nos dias mais atuais as políticas adotadas no âmbito interno e externo dependem dos esforços empreendidos por três importantes ministérios do governo, sendo estes: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, e o Ministério das Relações Exteriores.

A falta de consenso na política nacional, consequência direta dos pontos norteadores divergentes dos Ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário (enquanto um visa os interesses do agronegócio, o outro trabalha pela Reforma Agrícola), demanda uma atenção especial para que a delegação brasileira não tenha sua argumentação fragilizada nas rodadas da OMC. Nesse momento o Ministério das Relações Exteriores demonstra uma de suas funções, ao tentar mediar diferentes preposições internas e, a partir daí, articular uma política consistente que será projetada externamente.

Desde as negociações do Acordo sobre Agricultura, o Brasil esteve atuando ao lado dos países do Mercosul e do Grupo de Cairns para evitar que as demandas em relação a agricultura fossem relativizadas, principalmente as questões relativas as distorções dos preços e ao acesso à mercados. Desse modo, um dos grandes entraves da Rodada de Doha (2001) foi a diversidade de posicionamentos e prioridades aparentemente inconciliáveis dos países partícipes.

Não muito diferente foi a Conferência Ministerial de Cancun. Apesar dos problemas anteriores tal Conferência possuía uma agenda política, originada das discussões de Doha, para orientar as futuras negociações. Assim se deu de maneira mais eficaz, a partir do momento que os países em desenvolvimento se uniram no G-20, sob a coordenação do Brasil, e tiveram seus posicionamentos fortalecidos e reconhecidos pelos países desenvolvidos, reorganizando a balança de poder até então estabelecida na OMC.

Nota-se nesse contexto a consolidação do Brasil como um dos principais negociadores dessa organização, auxiliando na retomada do desenvolvimento segundo a Agenda de Doha, mediante a mudança de atitude dos países ricos e de suas políticas agrícolas muitas vezes desleais.

Vale salientar que o término da vigência da Cláusula da Paz (2003) significou para os países interessados um pequeno impulso no lento processo de liberalização do comércio agrícola mundial. Logo as políticas “ilegais” de subsídios agrícolas poderiam ser contestadas em painéis na OMC ou por meio de medidas compensatórias, atitudes essas muito empregadas pelo Brasil. A dificuldade de se atingir resultados concretos nessa Organização reside, em grande parte, na necessidade de satisfação de uma série de requisitos detalhados acerca da especificidade, do dano ou grave prejuízo e do nexos causal entre estes e os subsídios concedidos.

Do mesmo modo que outros países, o Brasil procura potencializar seu discurso relacionando a agricultura com temas como ecologia, emprego, segurança alimentar, paisagens, etc., para assim maximizar as vantagens obtidas, ao mesmo tempo em que não deseja ser onerado demasiadamente. Os pontos centrais das sugestões brasileiras resumem-se na liberalização dos mercados eliminando os subsídios às exportações, reduzindo as medidas de apoio interno, e atuando para a adoção de métodos que

facilitem o acesso a todos os mercados (como a redução dos picos tarifários). Todavia, conhecendo as dificuldades para se consolidar essas metas, o Brasil busca uma maior transparência da Organização, objetivando consolidar uma tarifa máxima *ad valorem*, e determinar o fim do uso de salvaguardas específicas¹⁰.

Muitos são os países que fazem uso de mecanismos e artifícios que anulam a vantagem comparativa dos produtos agrícolas brasileiros ao entrar em seus mercados nacionais, merecendo destaque nesse caso as políticas adotadas pelos Estados Unidos e pela União Européia em relação ao milho, açúcar e etanol, principalmente. Ambos os países subsidiam a produção com isenções fiscais, fornecimento de infraestrutura e a intervenção para a manutenção de preços mínimos (que são maiores que os preços estabelecidos nos mercados internacionais) através de quotas de importação, o que distorce os preços finais. Todas essas ações tornam os produtos exportados do Brasil mais caros e reduzem qualquer chance de concorrer com os similares, acarretando em desequilíbrios na Balança Comercial e dificultando a implementação de um modelo comercial idealizado pelos países segundo os parâmetros da OMC.

5 A OMC E A FAO: SIMILARIDADES E DIVERGÊNCIAS NO TRATAMENTO DA QUESTÃO AGRÍCOLA

Apesar das diferenças ideológicas das duas organizações (OMC com premissas puramente comerciais e a FAO com projetos idealistas), estas conseguem harmonizar-se através de seus conceitos fundamentais advindos da ONU. Não somente por uma questão de ordem internacional, mas pela própria sobrevivência das organizações, faz-se necessário um mínimo normativo comum para maior adesão de países. Nesse caso, espera-se que seja dado a todos os Estados-membros condições para se desenvolver e, assim, possibilitar a continuidade do comércio internacional em parâmetros considerados condizentes com os princípios acordados.

O QUE É A FAO?

Criada em 16 de outubro de 1945, a Food and Agriculture Organization (FAO) é uma agência especializada da ONU que estuda a distribuição de alimentos no planeta a fim de erradicar políticas causadoras da fome. Essa organização é composta, basicamente, por oito departamentos, sendo estes: Administração e Finanças; Agricultura e Defesa do Consumidor; Desenvolvimento Econômico e Social; Pesca e Aquicultura; Silvicultura; Conhecimento e Comunicação; Gestão de Recursos Naturais; e, Cooperação Técnica.

¹⁰ Presente no artigo 5 do Acordo Agrícola. Utilizada automaticamente sem comprovações de dano ou compensação aos possivelmente prejudicados.

COMO A OMC VÊ A FAO?

A princípio, estão presentes na carta constitutiva da OMC dois artigos que garantem aliança com demais organizações internacionais, e com agências especializadas da ONU: o artigo V e artigo XXVI, respectivamente.

ARTIGO V:

1. O conselho geral tomará as providências necessárias para estabelecer cooperação efetiva com outras organizações intergovernamentais que tenham áreas relacionadas com a da OMC.

2. O Conselho Geral poderá tomar as providências necessárias para manter consultas e cooperação com organizações não-governamentais dedicadas a assuntos relacionados com os da OMC. (MAZZUOLI, 2010, p.1051).

ARTIGO XXVI:

O conselho Geral tomará as providências adequadas com vista à consulta e cooperação com as Nações Unidas e os seus organismos especializados, bem como outras organizações intergovernamentais que intervenham as áreas dos serviços. (MAZZUOLI, 2010, p.1072).

No diálogo entre essas duas organizações vemos departamentos da OMC que são relevantes para a FAO, que exerce um poder tutelar sobre esses. Podemos observar o trabalho da FAO nos seguintes órgãos:

1. Conselho Geral.
2. Conselho de Comércio de Bens para os aspectos Relacionados as Comércio dos Direitos de Propriedade Intelectual.
3. Comissão da Agricultura.
4. Comitê sobre Comércio e Agricultura.
5. Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente.
6. Comitê de Subsídios e de Medidas Compensatórias.
7. Comissão sobre Acessos a Mercados.
8. Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias.
9. Comitê sobre Obstáculos Técnicos ao Comércio.

Entre a FAO e OMC existem alguns departamentos que cooperam entre si para o melhor funcionamento destas instituições. Dentre as suas funções, a FAO disponibiliza informações que são muito relevantes para a OMC na regulamentação do comércio internacional, referentes à agricultura¹¹, à silvicultura e à pesca. Pelo fato da FAO ser um órgão da ONU sem poder intervencionista, realiza uma análise neutra do mercado elaborando perspectivas mais justas de commodities e avaliando a segurança alimentar no mundo.

¹¹ A respeito da agricultura, a FAO juntamente com a OMC consolidou o Codex Alimentarius, que padroniza os alimentos garantindo medidas fitossanitárias, como limitar o uso de agrotóxicos e pesticidas, a fim de tornar a agricultura mais sustentável.

Focando no desenvolvimento de modo sustentado a FAO elabora propostas para a pesca e agricultura, analisando os impactos ambientais que atingem os solos e as águas de modo a garantir estabilidade para os povos que dependem dessas áreas para sobreviver. Também fiscaliza as mudanças genéticas em animais e plantas para que estas não causem danos, mas sim apenas resultem em avanços científicos úteis a humanidade.

Em seus departamentos administrativos a *Food and Agriculture Organization* tem um centro de Arbitragem para conflitos comerciais alimentícios com questões jurídicas às vezes relevantes para a OMC, além de financiar projetos de capacitação em alguns países para reforçar suas estratégias de negociação em níveis regionais, nacionais e globais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As necessidades de comércio sempre irão existir, afinal, é intrínseco a um sistema composto por seres humanos a tendência da troca, por questão de sobrevivência e/ou conforto. A criação da OMC pretende trazer ordem e justiça para questões conflituosas entre nações que querem o melhor para si, não que esse comportamento seja mal visto na atualidade, mas como uma tendência natural do cenário internacional. Por isso há a necessidade da ordem e da justiça nessas trocas tão constantes e complexas, para o desenvolvimento pleno do potencial de cada Estado. É pelo comércio que os interesses beligerantes são deixados para um segundo plano, e o diálogo torna-se instrumento para as conquistas.

Apesar de a teoria idealizar o comércio como algo livre de disputas egoístas e de tratamento injusto, na prática algumas questões relativas ao comércio, ao serem problematizadas, ocasionam subseqüentes conflitos de interesses, muitas vezes rivalizando a perspectiva dos países com grande poder de barganha da ótica dos países com um grau de desenvolvimento menor. Com a questão da agricultura não poderia ser diferente, afinal algumas práticas condenadas nesse setor, como os subsídios, são colocadas em outros setores de modo a permitir sua utilização, ou melhor, dizendo, a sua não retaliação pelos demais membros da sociedade internacional.

Após tudo o que foi exposto observa-se como se está longe de se chegar a um consenso mundial a respeito da abertura comercial para os bens agrícolas e a esperança por futuras negociações são constantemente adiadas. Os rumos das próximas discussões ainda são incertos, porém as principais perguntas que se colocam são unânimes: a liberalização do comércio agrícola é interesse dos Estados? Se sim, esse objetivo é viável? Conforme a concepção do burguês nacionalista de Friedrich List as nações se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento, por essa razão o

livre comércio, no curto-prazo, apenas aprofundaria as diferenças existentes. Assim propõe um tipo de protecionismo educativo como forma de preparar a economia e torná-la mais forte, dando condições plenas para que eventuais competições sejam igualitárias tanto no setor industrial quanto no de commodities.

De fato os países mais ricos não estão dispostos a abdicar de suas vantagens comparativas no cenário internacional, à medida que isso representaria a redução significativa de seu poder de barganha e de suas capacidades de manipular os compromissos assumidos e adequar às políticas de acordo com seus interesses nacionais. Ao respaldar a ação de muito desses países e não criar nenhum mecanismo rígido que permita a harmonização dos diferentes objetivos, de modo a potencializar a ação do Órgão de Solução de Controvérsias na orientação das sanções, a OMC, perpetua as condições inferiores de alguns membros, consolidando-se como uma instituição sem efetividade no que concerne a questão da agricultura e todas as suas variáveis.

7 REFERÊNCIAS

BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e futuras negociações multilaterais**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000.

BADARÓ, Celeste Cristina Machado. **OMC reabre a Rodada de Doha**. Cenários PUC Minas: Conjuntura Internacional, Minas Gerais, 2007.

CARVALHO, Maria Auxiliadora de; SILVA, César Roberto Leite da. **Políticas Agrícolas dos países desenvolvidos**. Instituto de Economia Agrícola, São Paulo: v.25, n.1, p. 1-38, 1995.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. **Condicionantes institucionais e políticos e poder de barganha nas negociações internacionais sobre agricultura: o caso da União Européia**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 49, n. 2, p.99-118, jul./dez. 2006.

FELIPE, Ana Paula Soares. **A política Agrícola Brasileira: As negociações na OMC. 130p**. Dissertação (mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

GURGEL, Ângelo Costa. **Impactos da liberalização comercial de produtos do agronegócio na Rodada de Doha**. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v.60, n.2, abr./jun. 2006.

HANRAHAN, Charles E. (2005) **Agriculture in the WTO Doha Round: The Framework Agreement and Next Steps**. Washington: Library of Congress online. Disponível em: <http://www.loc.gov/index.html> (acesso em 11 mai. 2011).

JAKOBSEN, Kjeld. **Comércio internacional e desenvolvimento: do GATT à OMC, discurso e prática**. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.

LIMA, Eli Napoleão. **Mundo rural IV: configurações rural-urbanas, poderes e políticas**. Rio de Janeiro: MAUAD, 2007.

MARTINS, Octaviano. **Da OMC e a sistemática de solução de controvérsias**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 261, mar. 2004.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira (org.). **Coletânea de Direito Internacional, Constituição Federal**. 8 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2010.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. (2007) **Barreiras a produtos brasileiros no mercado dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior online. Disponível em: <http://www.funccex.com.br> (acesso em 15 mai. 2011).

PRESSER, Mário Ferreira; MADUREIRA, Frederico Quaresma; LENK, Wolfgang. (2004) **Economia Política Internacional: Análise Estratégica**. Campinas: Instituto de Economia UNICAMP online. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_ceri/boletim/boletim1/05-presser%20et%20al.pdf (acesso em 11 mai. 2011).

SANTO, Benedito Rosa do Espírito. **Os caminhos da agricultura brasileira**. São Paulo: Evoluir, 2001.

Sites:

Disponível em: <<http://www.wto.org/>> (acesso em: 02 jun. 2002).

Disponível em: <<http://www.fao.org/>> (acesso em: 02 jun. 2002).

Recebido em 24.02.2012

Aprovado em 30.06.2012