

ACORDO AGRÍCOLA NA OMC: divergências e perspectivas

Vinícius Garcia Vieira²⁵⁹

RESUMO

Este estudo analisa os compromissos realizados no âmbito da OMC, através do Acordo sobre a Agricultura, o desenvolvimento das negociações a partir da sua concretização e as perspectivas de mudança com a Rodada de Doha. A primeira seção trata dos três pilares do Acordo: acesso aos mercados, redução das medidas de apoio interno e diminuição dos subsídios à exportação. A seção dois traz as duas fases de negociações que se seguiram ao Acordo, as idéias plantadas na Rodada de Doha, o seu colapso em julho de 2006 e a retomada das negociações a partir de janeiro de 2007. Nas considerações finais, é apresentada a interpretação do autor de o momento atual das negociações oferecer tanto as condições de aperfeiçoamento do sistema de comércio agrícola internacional, quanto a possibilidade de recrudescimento do protecionismo.

PALAVRAS-CHAVE: Acordo sobre a Agricultura; OMC; Rodada de Doha; desenvolvimento

RESÚMEN

Este estudio analiza los compromisos llevadas a cabo en el ambito de la OMC, con el Acuerdo sobre agricultura, el desarrollo de las negociaciones desde su concretización y las perspectivas del cambio con la Ronda Doha. La primera sección trata de las tres bases del acuerdo: acceso a los mercados, reducción de las medidas de ayuda interna y la reducción de los subsidios a la exportación. La sección dos trae las dos fases de las negociaciones que se siguieron al Acuerdo, a las ideas plantadas en la Ronda Doha, su derrumbamiento en julio de 2006 y el retorno de las negociaciones a partir de enero de 2007. En las consideraciones finales, la ponencia de la interpretación del autor del momento actual de las negociaciones se presenta de tal manera de ofrecer las condiciones de perfectibilizar el sistema del comercio agrícola internacional, cuánto la posibilidad de recrudescimiento del proteccionismo.

PALABRAS-CLAVE: Acuerdo sobre agricultura; OMC; Ronda Doha; desarrollo

1. INTRODUÇÃO

O momento histórico contemporâneo, a partir do fim da década de oitenta, revela uma nova etapa do capitalismo com o aprofundamento das relações de comércio entre as nações. Construído o pressuposto a partir do qual o livre comércio gera bem estar aos homens, a constituição da Organização Mundial do Comércio (OMC) constitui um marco no processo de diminuição dos entraves às trocas comerciais entre as sociedades humanas. Objetiva a conversão das barreiras não-tarifárias em barreiras tarifárias e a sua diminuição, de forma a alcançar a aproximação da tarifa zero, o tanto quanto possível, mediante negociações internacionais entre os países membros dessa organização internacional.

Porém, a dinâmica do comércio internacional está permeada por políticas nacionais ou regionais que combinam medidas protecionistas com abertura comercial, de acordo com as conveniências de cada país ou bloco regional. Esse o contexto no qual se constituem as trocas

²⁵⁹ Mestre em Integração Latino-Americana – MILA/UFSM, 2009. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria, 2006. Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Direito da Sociobiodiversidade. E-mail: vigarciavieira@gmail.com.

agrícolas internacionais. Os países agroexportadores estão limitados em sua capacidade comercial em decorrência de medidas protetivas dos importadores, notadamente Estados Unidos e União Européia, esta através de sua Política Agrícola Comum (PAC).

A Organização Mundial do Comércio surgiu nesse cenário para regular as trocas comerciais e estabelecer negociações que possibilitassem a conciliação de interesses entre os países, na busca do objetivo final de livre comércio mundial. Além da criação da OMC, a Rodada Uruguai (1986-1994) incluiu a agricultura na pauta de negociações, que resultou o Acordo sobre a Agricultura, primeiro acordo multilateral dedicado ao comércio agrícola. O seu objetivo é corrigir as distorções no comércio causadas por subsídios à exportação, cotas de importação, medidas não-tarifárias, redução de apoios internos e melhorar o acesso aos mercados.

As negociações agrícolas, no entanto, envolvem interesses distintos entre os países exportadores e importadores, a partir do que se constituem blocos de poder na OMC. As relações ganham em complexidade e as negociações prosseguem. A aplicação do Acordo sobre a Agricultura (AsA) se estenderia por seis anos aos países desenvolvidos, e por dez anos aos países em desenvolvimento, a partir de 1995. Mas o Acordo tinha o compromisso dos países continuarem a persecução dos objetivos inicialmente previstos, com previsão de novas negociações após o prazo. No ano 2000 são retomadas as negociações e incorporadas pela Rodada de Doha, a partir da IV Conferência Interministerial da OMC, em 2001.

Nessas circunstâncias, o presente trabalho objetiva analisar a situação em que se encontra o Acordo sobre a Agricultura na OMC e as perspectivas que o presente oferece de revisão desse Acordo. O primeiro capítulo se concentra na descrição das normas do Acordo sobre a Agricultura (2). Em seguida, será abordado o desenvolvimento das negociações agrícolas, a partir do Acordo e as perspectivas de modificação das práticas protecionistas existentes (3).

2. O CONTEÚDO DO ACORDO SOBRE A AGRICULTURA

O Acordo sobre a Agricultura se destina a modificar o comércio agrícola internacional, de forma a torná-lo equitativo e orientado ao mercado, através da negociação de compromissos sobre a ajuda interna e a proteção da produção nacional, conforme consta no Preâmbulo do referido acordo.²⁶⁰ Os países signatários reconhecem a existência de práticas

²⁶⁰ Texto disponível no sítio eletrônico da OMC. Endereço: www.wto.org.

comerciais que distorcem e restringem o mercado agrícola mundial, que precisam ser combatidas para atingir a liberalização do comércio.

Num primeiro momento, o Acordo busca a conversão de todas as formas de barreiras não-tarifárias em barreiras tarifárias. Essa medida confere mais transparência às políticas agrícolas nacionais, de forma a possibilitar aos parceiros comerciais conhecer as restrições de acesso a determinado mercado interno do país com o qual esteja comercializando. Em complementação, os países membros da OMC criam o compromisso com a redução de todas as formas de apoio à produção agrícola que possam causar distorções ao livre mercado. Pode ser dito que o Acordo sobre a Agricultura é alicerçado em três pilares: regulação do acesso aos mercados; diminuição dos subsídios à exportação; e redução dos apoios internos²⁶¹.

A regulação do acesso aos mercados está fundada na redução das tarifas alfandegárias, associadas ao compromisso de acesso mínimo, com o objetivo final de implementar a competitividade no comércio agrícola. Além disso, proíbe a manutenção, adoção ou restabelecimento de medidas não-tarifárias, que devem ser convertidas em medidas tarifárias, procedimento denominado de “tarifização” das barreiras não-alfandegárias, tudo conforme o artigo 4 do AsA. Com isso, esperava-se aumentar a competitividade e gerar um aumento nos fluxos comerciais agrícolas.

No que diz respeito à redução de tarifas, os critérios estabelecidos foram distintos, considerando a classificação dos países como desenvolvidos ou em desenvolvimento. No prazo de seis anos, compreendidos entre 1995 e 2000, os países desenvolvidos deveriam reduzir em 36% o valor médio das tarifas para todos os produtos agropecuários, enquanto a diminuição mínima deveria ser de 15% por produto. E os países em desenvolvimento tinham o prazo de 10 anos, no período de 1995 a 2004, para reduzir em 24% a tarifa média dos produtos agropecuários e no índice de 10%, a redução mínima por produto. Os países menos desenvolvidos ficaram dispensados da redução tarifária.²⁶²

Quanto ao compromisso de acesso mínimo estabelece a manutenção das atuais possibilidades de acesso, associada à aplicação de tarifas baixas. Os países desenvolvidos podem estabelecer cotas de importação com aplicação de tarifas baixas, quando o acesso atual do produto ao mercado interno do país instituidor da cota seja inferior a 3% do consumo interno, devendo ser aumentadas em 0,4 % ao ano, até atingirem 5% do consumo, no fim do

²⁶¹ Além dos três aspectos regulatórios essenciais, o Acordo sobre a Agricultura envolve outros temas, como medidas sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas ao comércio. Também está relacionado com o Acordo de subsídios e medidas compensatórias.

²⁶² Informações obtidas na publicação da OMC, intitulada *Entender la OMC*. 2007. p. 28. Também disponível eletronicamente no sítio da OMC. Vide: www.wto.org.br.

período de implementação do AsA. Já os países em desenvolvimento se comprometeram em aumentar de 1% para 2% o acesso mínimo.

Medida compensatória à conversão das barreiras não-tarifárias em tarifárias, foi criada a possibilidade de salvaguardas especiais - SSG²⁶³. Conforme Coelho e Werneck (2004) o AsA criou duas salvaguardas: a primeira aplicada quando o preço de importação for abaixo de um preço de proteção, que corresponde a um preço de referência externa; a segunda com base na quantidade, onde se permite aplicar uma tarifa adicional não superior a 1/3 da tarifa extracota, limitada a 125% da média de importação dos últimos 3 anos.

Outra medida de liberalização do comércio foi a limitação de subsídios à exportação, porém com muitas exceções. De acordo com Coelho e Werneck (2004) o objetivo dessa limitação é intensificar o princípio da vantagem comparativa no comércio agrícola mundial. O Acordo veda a aplicação de subsídios que não se adequem às suas regras e não estejam especificados nos compromissos do país membro. No artigo 9.1 o Acordo estipula uma lista de subsídios proibidos, quando excedentes aos valores alocados no orçamento e quantidades listadas nos compromissos do país. Por outro lado, os subsídios não incluídos no referido artigo não podem ser usados como forma de eludir os compromissos assumidos no Acordo.

Porém, em seu artigo 10.2, o Acordo estabelece o compromisso dos países membros em trabalhar para desenvolver disciplinas internacionais de consenso para regulamentar a concessão de crédito às exportações, garantir operações de crédito e programas de seguro de crédito, para submeter essas operações às regras que estabelecerem. A partir disso, verifica-se que, na verdade, o AsA não limitou o fornecimento de subsídios à exportação, tendo se limitado a determinar que os países façam uma normatização para permitir a concessão de subsídios à exportação.

O desequilíbrio do comércio agrícola internacional depende em boa parte dos apoios internos aos produtores. As políticas internas que causam interferência nas trocas comerciais são aquelas que contribuem para a formação dos rendimentos e dos preços, somente sendo admitidas se não causarem interferência na produção. Segundo a OMC (2007, p. 28-29):

La principal crítica contra las políticas que sostienen los precios internos o que subvencionan de alguna otra manera la producción, es que estimulan el exceso de producción. Esto frena las importaciones o bien da origen a subvenciones a la exportación y a ventas a precios de dumping en los mercados mundiales.

²⁶³ Sigla cunhada da expressão em inglês “Special Safeguard Provisions”.

Por isso, o Acordo sobre a Agricultura na OMC incluiu, pela primeira vez em um acordo multilateral, medidas de limitação ao apoio à produção interna, por terem os países membros entendido que se trata de ponto essencial para a liberalização do comércio. Para tanto, foi criada uma classificação das medidas de apoio interno, considerando o grau de interferência no comércio agrícola internacional.

As políticas de apoio interno foram divididas entre as que não distorcem ou distorcem minimamente o comércio, e por isso não submetidas a reduções, e medidas que provocam distorções, com a obrigatoriedade de redução. O primeiro grupo inclui as políticas agrícolas nacionais de suporte permitidas, porque não geram ou geram mínima distorção ao comércio internacional ou à produção, estando excluídas do compromisso de redução. De acordo com o Anexo 2 do AsA, as medidas de apoio interno isentas de redução devem, como requisitos gerais, ser prestadas através de programas governamentais financiados por fundos públicos que não envolvam transferência aos consumidores e não poderão ter o efeito de garantir preços aos produtores. Foram identificadas como políticas da caixa verde, em referência ao significado da luz verde no semáforo, ou seja, a permissão dos subsídios. Essas formas de apoio, em razão de não terem efeito considerável ao comércio ou à produção, são subsídios não acionáveis nos mecanismos de medidas compensatórias.

O Anexo 2 do AsA descreve uma lista de 12 itens que estão incluídos na caixa verde, incluídos em programas governamentais de serviços. Inicia por serviços gerais que incluem gastos do governo com políticas de prestação de serviços ou vantagens à agricultura ou à comunidade rural, entre os quais, pesquisas de caráter geral sobre meio ambiente e produtos particulares, controle de pragas e doenças, serviços de treinamento, serviços de informação e assessoria para facilitar o acesso à informação, serviços de inspeção agrícola, comercialização e promoção e de infra-estrutura, como rede de eletricidade, rodovias e outros meios de transporte, instalações portuárias e fornecimento de água.

Ainda compõem a caixa verde os programas que visam constituir estoques públicos, com objetivo de atingir níveis de segurança alimentar e ajuda alimentar para populações pobres; pagamentos diretos aos produtores, sem interferir em variáveis de mercado, como garantia de preço mínimo, aumento de produtividade ou fatores de produção, bem como não poderá ter participação do governo em seguros com objetivo de garantir a renda dos produtores. Por fim, inclui pagamentos motivados por desastres naturais e destinados a programas ambientais, voltados ao desenvolvimento sustentável, e assistência previdenciária, mediante programas de aposentadoria aos trabalhadores rurais, programas de assistência regional ou investimentos em regiões com maior dificuldade de produzir.

O segundo grupo de medidas de apoio doméstico que estão isentas de redução recebem a denominação de caixa azul. Essas políticas governamentais causam distorções no comércio internacional porque se destinam à limitação da produção, o que justifica a isenção. O artigo 6.5 define essas medidas como pagamentos diretos realizados em programas de limitação da produção, desde que baseadas em áreas de terras e produções fixas, ou se destinem a 85% ou menos do nível de produção de base, ou, no caso de rebanhos, sobre um número fixo de cabeças.

No caso de países em desenvolvimento, há uma outra exceção de medidas de apoio interno não sujeitas a redução. O artigo 6.2 isenta dos compromissos de redução: 1) os programas oficiais de assistência direta ou indireta destinadas a fomentar o desenvolvimento agrícola e rural; 2) os subsídios e investimentos que sejam disponibilizados de maneira geral para a agricultura; e 3) os subsídios aos insumos agrícolas que sejam disponibilizados aos pequenos produtores ou economicamente pobres. Além disso, as medidas de apoio interno fornecidas aos produtores dos países em desenvolvimento para estimular a diversificação agrícola, com a finalidade de abandonar as culturas ilícitas de narcóticos não estão submetidas a redução. Essas medidas de apoio não integram o cálculo da medida agregada de apoio (MAA), que corresponde às medidas sujeitas à redução.

O último grupo classificado pelo Acordo sobre a Agricultura na OMC é identificado como caixa amarela, também em referência ao semáforo, porque indicam sinal de cuidado, estando sujeitas à redução. A quantificação do nível de apoio interno que deve ser reduzido, conforme os compromissos entabulados pelos países membros da OMC, é realizada através da medida agregada de apoio (MAA), definido no artigo 1.a como o nível anual, expresso em moeda, de ajuda fornecida a um produto agropecuário aos produtores do produto agropecuário básico ou de ajuda não referida a produtos específicos, concedida aos produtores agrícolas em geral, excepcionada a ajuda concedida por programas que possam ser classificados como medidas de apoio isentas de redução. Os países desenvolvidos assumiram o compromisso de reduzir em 20% (vinte por cento) a medida agregada de apoio (MAA) em um período de seis anos, com base nos níveis de ajuda concedidos no período de 1986 a 1988. Porém, essa porcentagem possui uma certa flexibilidade entre os produtos, não necessitando corresponder a essa exata redução sobre cada produto subsidiado. Já os países em desenvolvimento se compromissaram a reduzir em 13% (treze por cento) sua MAA, no prazo de 10 anos. Assim, a caixa amarela, que parece ser a exceção, diante das inúmeras formas de medidas de apoio isentas de redução, corresponde à medida agregada de apoio que deve ser reduzida conforme os prazos e porcentagens definidos.

Porém, há possibilidade das medidas de apoio interno, que seriam objeto de redução pelo AsA, serem excepcionadas da obrigatoriedade de diminuição. A denominada cláusula *de minimis* constitui uma porcentagem limite, dentro da qual as medidas de apoio não integram a medida agregada de apoio. O artigo 6.4 estabelece que os países desenvolvidos poderão prestar ajuda interna a produtos específicos não excedente a 5% (cinco por cento) do valor total da produção desse produto agropecuário de base, ou quando não referida a produto específico, for inferior a 5% (cinco por cento) do valor total da produção agropecuária, sem estarem compromissados a reduzirem essas ajudas. Esse percentual se eleva para 10% (dez por cento), no caso dos países em desenvolvimento.

Para garantir a efetivação dos compromissos firmados pelos países no Acordo sobre a Agricultura, o artigo 13 estabelece a devida moderação, denominada de cláusula de paz, que proíbe a utilização de ações no âmbito do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias – SCM e no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, durante o prazo de 9 anos para execução dos compromissos. Thorstensen (2003) refere que essa cláusula impede a busca de medidas compensatórias e utilização de ações de anulação e limitação de benefícios de concessões tarifárias, quando as medidas de apoio doméstico estiverem fundadas nas determinações do Acordo sobre a Agricultura. No que diz respeito aos subsídios à exportação concedidos com fundamento no Acordo sobre a Agricultura, a autora resume que estarão sujeitos a direitos compensatórios quando causarem dano ou ameaça de dano demonstrada no volume e efeito sobre preços.

3. AS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS NA OMC A PARTIR DO ACORDO SOBRE A AGRICULTURA: SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS DE MODIFICAÇÃO

A configuração do Acordo sobre a Agricultura restou inferior ao que se esperava na Rodada Uruguai. Alguns avanços ocorreram como a transformação das restrições não-tarifárias em tarifas, o que confere maior confiabilidade no comércio internacional, com a obrigação de redução das restrições tarifárias. De outro lado, Thorstensen (2003) refere que o acesso mínimo aos mercados de produtos agrícolas cria oportunidades, expressas em números de 1,8 milhão de toneladas de grãos, 1,1 milhão de toneladas de arroz, 807 mil toneladas de trigo, 729 mil toneladas de lácteos, 421 mil toneladas de carne, 355 mil toneladas de vegetais. Porém, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA (2005), em seu relatório de atividades, avalia que, apesar da Rodada Uruguai ter o objetivo de reduzir as distorções do comércio agrícola internacional e dos subsídios dos países ricos, estudos realizados pela

OCDE concluíram que, ao final do período de implementação dos compromissos, o conjunto dos subsídios aumentou de U\$ 305 bilhões antes da Rodada (média 1986-1988) para U\$ 345 bilhões (média 2002-2004), o que indica a intensificação do protecionismo agrícola mundial.

Antes do encerramento do prazo de aplicação dos compromissos assumidos na Rodada Uruguai e formalizados no Acordo sobre a Agricultura, os países membros da OMC retomaram as negociações sobre a agricultura, de forma a cumprir o mandato do artigo 20 do Acordo. Podem ser divididas essas negociações em duas etapas. A primeira se iniciou em 2000 e foi finalizada com uma reunião de 26 a 27 de março de 2001. De forma preparatória a essa etapa, a União Européia realizou uma reforma da sua Política Agrícola Comum, na qual incluiu novas políticas de desenvolvimento rural, do meio ambiente e destacou a multifuncionalidade da agricultura, que é acusada por Leite da Silva e Carvalho (2001) como protecionismo disfarçado, enquanto conceito que substitui a segurança alimentar para justificar práticas de limitação do acesso ao mercado europeu.

Nessa primeira fase, alguns avanços ocorreram. A Confederação Nacional de Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal – CONFAGRI (2003), destaca nessa fase, em relação ao acesso aos mercados, o reconhecimento pelos países membros da mais valia nos produtos com indicações geográficas e denominações da origem, devendo passar por um reforço da proteção jurídica para acesso aos mercados, como já aplicado aos vinhos e bebidas espirituosas, de forma a alargar o mercado para produtos como maior qualidade e especificidade certificada. A CONFAGRI analisa que, em relação à redução das formas de subvenção das exportações, as negociações reconheceram a necessidade de tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento, considerando suas necessidades de desenvolvimento, notadamente segurança alimentar e possibilidade de desenvolver sua agricultura.

Ao final dessa primeira fase, formou-se o consenso sobre a necessidade de explicitação dos critérios de classificação das políticas agrícolas nacionais como pertencentes à caixa verde; buscar melhorias substanciais na liberalização do comércio sob os três pilares do Acordo sobre a Agricultura; negociar sobre interesses não diretamente comerciais, como ambiente, bem estar animal, proteção da biodiversidade. Alguns países membros defenderam o fim da caixa azul, ou a sua limitação global, enquanto outros defenderam a estipulação de critérios mais sólidos para classificação.

A segunda fase das negociações iniciou em março de 2001 e encerrou em fevereiro de 2002. Nesse período, as questões da fase anterior foram aprofundadas e as discussões complementaram os resultados já obtidos, concentrando-se mais em trabalhos técnicos, a fim

de possibilitar a realização de propostas concretas pelos países membros. Quanto a esse período, o acesso a informações dos debates é mais restrito, visto que as negociações ocorreram principalmente em reuniões informais, das quais não se originaram documentos oficiais.

Durante as negociações houve uma divisão dicotômica dos países membros. De um lado, posicionaram-se a Comunidade Européia, Suíça, Noruega, Japão e outros países do centro e do oeste europeu, que procuraram desviar a concentração das negociações para os compromissos assumidos no Acordo sobre a Agricultura. Nesse aspecto, buscaram a inclusão de novos temas não comerciais, que mascararam a intenção de manter as suas práticas protecionistas de apoio à sua produção agrícola, com menores vantagens comparativas em relação aos países em desenvolvimento. De outro, estavam os 18 países do Grupo de Cairns²⁶⁴, composto por grandes exportadores agrícolas, do qual participa o Brasil, e os EUA que desejavam a discussão com base nos três pilares do Acordo sobre a Agricultura, defendendo a diminuição do protecionismo.

Antes do encerramento dessa segunda fase, foi realizada a IV Conferência Ministerial da OMC, em Doha, na qual se abriu uma nova rodada de negociações, a Rodada do Milênio, ficando estabelecido o Programa de Doha para o Desenvolvimento. Na Declaração Ministerial, adotada em 14 de novembro de 2001, o programa de trabalho para a agricultura reafirma o objetivo de realizar uma abertura justa e equitativa do comércio internacional agrícola a longo prazo. O programa de Doha era ambicioso, com o compromisso de negociações globais com base nos três pilares do Acordo sobre a Agricultura.

O tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento ficou assegurado como elemento chave das negociações, para permitir-lhes atender efetivamente suas necessidades de desenvolvimento, com inclusão da segurança alimentar e desenvolvimento rural. De outro lado, o programa de trabalho determinava que as preocupações não comerciais deveriam ser consideradas nas negociações da Rodada do Milênio, conforme já havia previsto o Acordo sobre a Agricultura. Para firmar a exequibilidade dos compromissos, as negociações deveriam, até 31 de março de 2003 ter estabelecido disposições quanto ao tratamento especial e diferenciado, com a apresentação dos projetos de listas globais pelos países membros. Assim, a partir da Rodada Doha, as perspectivas de modificação do Acordo sobre a Agricultura na OMC representavam a possibilidade de diminuição do protecionismo praticado

²⁶⁴ O Grupo de Cairns foi formado em 1986, em razão das negociações da Rodada Uruguai, com o objetivo principal de defender os interesses dos seus países integrantes nas exportações agrícolas. Os 18 países que integram esse grupo são: Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Uruguai, Fiji, Indonésia, Malásia, Filipinas, Tailândia, Hungria, Guatemala, Costa Rica, Bolívia e Paraguai. O nome do grupo se deve à cidade de Cairns, na Austrália, onde realizada a reunião de sua constituição

pelos países desenvolvidos, notadamente os subsídios americanos e a Política Agrícola Comum da União Européia, e liberalização do comércio agrícola, de forma a pautar a concorrência entre os países membros pelas vantagens comparativas que possuem na produção agrícola.

Posteriormente, a V Conferência Ministerial da OMC, realizada em 2003, na cidade de Cancún, no México, serviria para uma análise dos avanços da Rodada Doha até aquele momento e planejar as negociações necessárias para conclusão com êxito do Programa de Doha para o desenvolvimento. Entretanto, durante a conferência não houve consenso sobre as questões agrícolas, que restou na interrupção da reunião ministerial sem qualquer avanço nas negociações agrícolas do Programa de Doha. As divergências implicaram a Proposta de Texto Ministerial revisado com nível mais baixo de modificações no comércio agrícola internacional. Nesse sentido, Jank e Jales (2003) analisam esse período entre Doha e Cancún pelo viés da diminuição qualitativa das propostas de reforma pela OMC, a partir do Programa de Doha. Paralelamente, apontam que os EUA deixaram sua postura inicial, de reforma profunda fundada nos três pilares do Acordo sobre a Agricultura, e passaram a uma postura protecionista associada à União Européia, devido a modificação da política de apoio doméstico à agricultura americana, a *Farm Bill* de 2002, e a proximidade das eleições presidenciais de 2004.

A Declaração Ministerial em Cancún se limitou a convocar os funcionários da OMC para continuarem na busca de aproximação de posições entre os países membros para poder avançar o Programa de Doha. Além disso, solicitou ao Presidente do Conselho Geral da OMC e ao Diretor Geral para que convocassem uma reunião do Conselho Geral até 15 de dezembro de 2003, onde fossem adotadas medidas para avançar nas negociações com conclusões exitosas. Ao final, a declaração reconhece a contrariedade no seu conteúdo, mas reitera os compromissos com o Programa de Doha para o desenvolvimento.

Não houve avanços reais nas negociações até primeiro de agosto de 2004, quando o Conselho Geral adotou uma série de decisões, conhecida como o Pacote de Julho. As decisões mantiveram o alicerce do Programa de Doha, destinado a promover mudanças nos três pilares do Acordo sobre a Agricultura. Manteve o dever das negociações observarem o tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento. Para conferir eficácia e praticidade às negociações, o Pacote de Julho fixa diretrizes a serem observadas. Quanto à ajuda interna, estabelece que a diminuição pelos países em desenvolvimento deve ser estabelecida com prazo mais longos e índices de redução menores; harmonização dos níveis de redução entre os países desenvolvidos, de forma que os países que concedem maior ajuda interna terão maiores

reduções; cada país membro deverá reduzir de forma substancial sua ajuda interna, inclusive com reduções nas cláusulas *de minimis* e na caixa azul, que terão um teto estipulado e o as políticas da caixa verde deverão ser mais transparentes, com critérios objetivos definidos, para assegurar que não tenham efeitos distorcivos no comércio ou na produção.

No que diz respeito aos subsídios à exportação, o pacote determina uma lista de políticas internas à exportação que as negociações deverão ter por fim eliminá-las, até a data final do Programa de Doha. Por fim, quanto ao pilar de acesso aos mercados, a melhora substancial deve ser atingida mediante uma fórmula estratificada de diminuição das tarifas, tendo em vista a estrutura tarifária de cada país. A diretriz do tratamento especial e diferenciado foi mantida para a redução dos subsídios à exportação e ampliação de acesso aos mercados.

Apesar das diretrizes fixadas no Pacote de Julho, os países membros não lograram êxito em concluir as negociações na data final que havia sido prorrogada para 1º de janeiro de 2005. Ao final do ano, foi realizada a VI Conferência Ministerial em Hong Kong. Na Declaração final constou o acordo alcançado sobre algumas questões, que reduziram as diferenças entre os países membros e fazia avançar as negociações para atingir um consenso.

No que diz respeito à área agrícola, a Conferência de Hong Kong não atingiu acordos significativos, de forma a implementar o Programa de Doha. Os consensos foram formados em temas não agrícolas. Conforme a CNA (2005) foram fixados parâmetros mais gerais de modalidades para a agricultura, com regras para a assistência alimentar, programas de crédito à exportação e exportações de empresas estatais, além de um mecanismo de salvaguarda para proteção da agricultura familiar de surtos de importações ou alterações bruscas de preços.

A Declaração Ministerial de Hong Kong estabeleceu um Programa de Trabalho para 2006. A harmonização de interesses seria realizada por reuniões mensais, chamadas Semanas Agrícolas, para lograr o consenso sobre o Programa de Doha. O objetivo final era concluir com êxito as negociações iniciadas em Doha até o final de 2006. Para tanto, as negociações sobre a agricultura deveriam estabelecer modalidades de ajuste nos três pilares do Acordo sobre a Agricultura até abril de 2006. A disciplina de as áreas de créditos à exportação, garantias de créditos à exportação ou programas de seguro, empresas comerciais exportadoras do Estado e ajuda alimentar, também deveria ser completa até abril de 2006, como parte das modalidades. A partir disso, até julho de 2006, os países deveriam apresentar propostas de calendário para cumprirem os compromissos assumidos nas modalidades

A partir da Conferência de Hong Kong, havia perspectiva de conclusão do Programa de Doha para o desenvolvimento no ano de 2006, com a reforma do Acordo sobre a

Agricultura em seus três pilares. A expectativa era pela diminuição do protecionismo dos países desenvolvidos no setor agrícola, o que teria como efeito a disseminação dos ganhos com o livre comércio aos países em desenvolvimento, fundado em suas vantagens comparativas na agricultura. A mudança significativa realizada em Hong Kong foi o acordo dos países membros em eliminar todas as formas de subsídios à exportação e normatizar as medidas relativas à exportação, que tenham efeito equivalente aos subsídios, até o final de 2013. Os países membros em desenvolvimento poderiam fornecer subsídios à exportação por um período de cinco anos após 2013, desde que se destinassem a reduzir custos de comercialização das exportações ou cobrar tarifas menores nos transportes e fretes internos dos envios de exportação.

A realização dessa eliminação deveria ser realizada de forma progressiva e paralela, devidamente especificada nas modalidades, com realização de uma parte substancial da redução até a primeira metade do período de aplicação. Porém, essa data somente seria confirmada, caso os países membros tivessem completado as modalidades até abril de 2006. Não tendo ocorrido o planejado, pode-se afirmar que houve um retrocesso na busca pela equidade entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, no comércio internacional de produtos agrícolas, frustrando as expectativas inicialmente plantadas de modificação do Acordo sobre a Agricultura.

Em que pese o cronograma determinado a partir da Conferência de Hong Kong, o processo de negociações demonstrou inúmeras dificuldades, que não restaram vencidas, culminando na suspensão das negociações em julho de 2006, pelo Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy. Em seu comunicado à Reunião Informal do Conselho de Negociações Comerciais (CNC), realizada em 24 de julho de 2006, Pascal Lamy deixou clara a impossibilidade de prosseguirem as negociações. Somente em 1º de julho de 2006, o CNC lhe havia solicitado que realizasse consultas intensas e amplas com o objetivo de facilitar o estabelecimento de modalidades urgentes para a agricultura.

Tal fato demonstra, na verdade, o desinteresse dos países membros em realmente efetivarem as mudanças necessárias para a liberalização do comércio de produtos agrícolas, visto que o prazo final estabelecido para a apresentação das modalidades se encerrava em 31 de julho de 2006. O Diretor Geral da OMC relatou as medidas que ele havia seguido para tentar alcançar os objetivos de apresentação das modalidades. Porém, durante esse processo, Pascal Lamy constatou que os países membros estavam muito presos a posições determinadas, que denotavam divergências muito grandes que impediam lograr êxito na formação do consenso.

O seu discurso deixa claro a permanência de dois grupos principais de interesses que não conseguem conversar: os países desenvolvidos, que buscam melhorar suas condições de acesso aos mercados de produtos não agrícolas e os países em desenvolvimento, que buscam a liberalização do comércio agrícola, através do aprofundamento da reforma do Acordo sobre a Agricultura, com base nos três pilares do acesso aos mercados, medidas de apoio doméstico e subsídios à exportação.

Já na fase final de preparação da V Conferência Ministerial em Cancún, os países em desenvolvimento formaram o G-20, com o objetivo de fazer pesar nas negociações agrícolas os interesses dos países em desenvolvimento. Na ocasião da Conferência em Cancún, o G-20 defendeu que os resultados nas negociações agrícolas deveriam refletir o nível de ambição colocado pelo Programa de Doha para o Desenvolvimento. Adotaram posição comum, revelada no documento WT/MIN(03)/W/6, que permanece como norteadora das atividades e posições do grupo nas negociações agrícolas.

Destacando que a formação do G-20 foi importante na Rodada Doha, a CNA (2006, p. 89) afirma que:

O grande mérito do G-20 foi colocar os países em desenvolvimento e o tema agrícola no centro da negociação. Desde o início, o G-20 foi uma coalizão anti-subsídios, uma vez que, no pilar de acesso a mercado, sempre existiram posições contraditórias dentro do G-20, com alguns países defendendo posições ofensivas, como Brasil, Argentina, Chile e Uruguai, enquanto outros países mantinham fortes interesses defensivos, como Índia e China. Além das suas divergências internas, a maioria dos países do G-20 assumiu posições pouco ambiciosas nas negociações de bens industriais – NAMA – na terminologia da OMC.

A partir disso, os países em desenvolvimento constituíram posição bem definida, somente aceitando negociar acesso ao mercado de produtos não agrícolas, mediante a ampla e profunda reforma do Acordo sobre a Agricultura, de forma a tornar efetiva o valor inicial de constituição do comércio agrícola internacional livre de medidas protecionistas que distorcem os termos de troca dos países desenvolvidos, em prejuízo dos países em desenvolvimento.

O grupo dos países desenvolvidos é liderado por EUA e os países da União Européia. Os Estados Unidos fornecem altos subsídios à sua agricultura, o que distorce as suas possibilidades produtivas e torna seus produtos competitivos. Já a União Européia tem a base de defesa da sua agricultura na Política Agrícola Comum que, revisada em 2003, mantém restrito o acesso ao mercado europeu. A sua posição defende a necessidade de diminuição das medidas protecionistas colocadas pelos países em desenvolvimento sobre os mercados de produtos não agrícolas, notadamente os serviços e bens industriais, em cujo setor os países

desenvolvidos teriam vantagens comparativas. Assim, recorrendo a uma simplificação extrema da complexidade das negociações, pode se dizer que o impasse das negociações da Rodada de Doha está centrado na troca da liberalização do mercado agrícola pela liberalização do mercado de serviços e bens industriais.

Após a estagnação das negociações em julho passado, durante o Fórum Econômico Mundial, realizado em janeiro deste ano, os países membros da OMC manifestaram interesse em retomar as negociações. A partir dessa demonstração de vontade, durante os meses de maio e junho de 2007 os Presidentes dos Grupos de Negociações sobre a Agricultura e sobre o Acesso aos Mercados não-agrícolas elaboraram projetos de textos sobre as modalidades, nos quais se estabeleciam medidas concretas através das quais pudesse o sistema multilateral trabalhar pelo consenso nas negociações da Rodada Doha.

Em razão do impasse estar formado por divergências entre os países desenvolvidos e países em desenvolvimento, Estados Unidos, União Européia, Brasil e Índia se reuniram em Potsdam, na Alemanha, a partir do dia 12 de junho desse ano, na tentativa de acertarem os principais pontos necessários a um acordo nas negociações da Rodada de Doha. A reunião foi noticiada como o encontro do G-4 para tentar salvar as negociações de liberalização do comércio mundial. Porém, após atribuições recíprocas de responsabilidade pelo fracasso das negociações, a reunião de Potsdam encerrou na quinta-feira, dia 21 de junho, com a retirada do Brasil e da Índia das negociações. Conforme noticiado no sítio UOL Notícias pela Agência Reuters (2007), o ministro Celso Amorim justificou em entrevista coletiva que seria infrutífero prosseguir com as negociações, diante das propostas que haviam sido colocadas em debate.

Embora tenha restado sem resultado o encontro dos principais representantes dos grupos divergentes nas negociações da Rodada de Doha, o Japão se ofereceu para mediar as negociações entre Estados Unidos e União Européia, de um lado, e Brasil e Índia, de outro. A BBC Brasil (2007) noticiou que o ministro do Comércio japonês Akira Amari, em declaração na sexta-feira dia 22 de junho de 2007, disse estar faltando alguém para fazer a ponte entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, papel que poderia ser desempenhado pelo Japão, mediante o que poderia ser possível a negociação, apesar de considerar a situação difícil.

De outro lado, no âmbito da OMC, as medidas para o prosseguimento das negociações foram adotadas, quando em 17 de julho de 2007, os Presidentes dos Grupos de Negociações sobre a Agricultura e sobre o Acesso aos Mercados distribuíram os projetos revisados de acordos definitivos. A Folha Online (2007) divulgou que esses projetos prevêm a redução

dos subsídios dos Estados Unidos para menos de US\$ 16,2 bilhões por ano, enquanto a última proposta americana teria sido em US\$ 22 bilhões. Por outro lado, informa a reportagem que os países em desenvolvimento deveriam diminuir suas tarifas industriais entre coeficientes 19 e 23, que aplicadas às tarifas brasileiras significaria uma redução entre 53 e 58%. Na sequência da apresentação dos projetos, em 27 de julho recente, Pascal Lamy, na qualidade de Presidente do Conselho de Negociações Comerciais, em informativo que apresentou ao Conselho Geral, disse que:

*Lo que ahora tenemos a la vista representa un importantísimo conjunto de medidas de apertura del comercio y elaboración de normas, y un firme compromiso colectivo de trabajar en aras de un sistema mundial de comercio más favorable al desarrollo. La distancia que nos queda por recorrer para lograr todo esto no es tan grande. Requerirá una buena dosis de esfuerzo adicional por parte de todos los participantes, pero se puede recorrer.*²⁶⁵

Esses projetos foram aceitos pelos países membros como acordos mínimos para seguirem negociando. Em 03 de setembro de 2007, os países retomaram as negociações, com a intenção de encerrar as negociações ainda esse ano. As negociações para modificação do Acordo sobre a Agricultura, com a intenção de liberalizar o comércio entra em momento decisivo, no qual os esforços dos países membros será o fator determinante para o sucesso ou fracasso da Rodada de Doha. A Folha Online (2007b) noticiou recentemente que o Comissário da União Européia, Peter Mandelson disse à Comissão Internacional do Parlamento Europeu que há necessidade dos países em desenvolvimento e dos países ricos cederem para a concretização de um acordo. Porém, na mesma reportagem, há referência à posição do Presidente francês, Nicolas Sarkozy, defendendo que a Europa deve proteger sua agricultura de produção e sua alimentação. Nesse contexto de encontros e desencontros, enfim, estão plantadas tanto as possibilidades de construção de um sistema multilateral de comércio mais equânime aos países em desenvolvimento, quanto à incerteza de um cenário nebuloso de contração das negociações, cujos efeitos prováveis serão a intensificação do abismo que separa os países ricos dos países pobres.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

²⁶⁵ O informativo pode ser consultado no sítio eletrônico da OMC, no endereço: http://www.wto.org/spanish/news_s/news07_s/tnc_chair_report_july07_s.htm

O Acordo sobre a Agricultura da OMC pretendia ser um instrumento de difusão dos efeitos benéficos do comércio internacional aos países em desenvolvimento, que enfrentam várias medidas protecionistas que impedem aos seus produtores agrícolas usufruir das vantagens comparativas que seus níveis de produtividade lhes concedem. Porém, a OCDE demonstrou em estudo que as medidas adotadas no AsA não foram suficientes para diminuir o protecionismo que, ao contrário, passou por um alargamento durante o prazo de aplicação dos compromissos celebrados.

Com o Programa de Doha, as esperanças de melhores condições de acesso aos mercados agrícolas dos países desenvolvidos, a diminuição dos subsídios à exportação e dos apoios domésticos, são renovadas. Porém, permanece o impasse dicotômico entre os países desenvolvidos, que postulam abertura dos mercados de serviços e bens industriais, e os países em desenvolvimento, cujos interesses são concessões maiores do que oferecem os países desenvolvidos no setor agrícola.

Os acontecimentos dos últimos dias revelam ter a OMC realizado medidas concretas para chegar ao consenso na Rodada Doha e retomar a confiança no sistema multilateral, de forma a evitar o recrudescimento do protecionismo, em prejuízo das trocas comerciais fundadas nas vantagens comparativas. Há determinantes políticas que tornam o processo demasiado complexo, colocando o momento atual na encruzilhada entre concessões recíprocas ou o retrocesso pelo encerramento da Rodada Doha sem acordo.

O momento é decisivo, visto que as eleições americanas se aproximam, o que pode dificultar demasiadamente o processo, em razão dos candidatos não pretenderem perder o apoio do setor agrícola, importante na decisão das eleições. Soma-se a isso o fato do presidente francês, Nicolas Sarkozy estar prestes a assumir a Presidência da União Européia, no segundo semestre de 2008. Diante das manifestações conservadoras reveladas à imprensa, tornam-se preocupantes as limitações que podem vir a ocorrer no processo de negociações da Rodada Doha, se não concluída em momento prévio ao seu mandato.

O setor agrícola é setor estratégico para a manutenção do desenvolvimento das nações. Com o império do paradigma do livre comércio, a revisão do Acordo sobre a Agricultura, mediante a conclusão das negociações da Rodada Doha, é premissa indispensável para tornar possível o objetivo de socialização dos benefícios do sistema multilateral a todos os países que dele participam. Assim, as modificações das regras do jogo devem propiciar a efetivação do objetivo principal do comércio, que é o desenvolvimento das nações, sob pena de ser mantido esse sistema desigual de manutenção dos países em desenvolvimento enquanto dependentes dos países desenvolvidos.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COELHO, Carlos Nayro; WERNECK, Patrycia. **O Acordo Agrícola da OMC e a Cláusula da Paz.** Disponível em: <http://www.agronegocios-e.com.br/agr/down/Acordo_Ag_OMC.pdf>. Acesso em: 11 set. 2007.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL – CNA. **Relatório Anual de Atividades 2005.** Disponível em: <<http://www.cna.org.Br/RelatorioAtividades2005>>. Acesso em: 15 set. 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL COOPERATIVAS AGRÍCOLAS E DO CRÉDITO AGRÍCOLA DE PORTUGAL – CONFAGRI. **Caderno nº 7, fevereiro 2003 OMC – Organização Mundial do Comércio e a Agricultura.** Disponível em: <<http://www.confagri.pt/NR/rdonlyres/49769F30-64F9-437D-841F-43F140D92473/0/CadernoGATT.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2007.

DA SILVA, César Roberto Leite; DE CARVALHO, Maria Auxiliadora. **Desenvolvimento agrícola, intervenção do Estado e aut Capacidade alimentar no Brasil.** Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/prebisch/pdfs/15.pdf>>. Acesso em: 21.09.2007.

JANK, Marcos Sawaya; JALES, Mário de Queiroz Monteiro. **A agricultura nas negociações da OMC, ALCA e EU-MERCOSUL: impasses e perspectivas.** Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br/pt/default.asp?actA=8&areaID=7&secaoID=19&artigoID=121&mesN=11&anoN=2003&paginaN=1#121>>. Acesso em: 15 set. 2007.

JAPÃO se oferece para mediar negociações do G4. **BBC Brasil.** Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2007/06/070622_omcsjapaolamy_is.shtml>. Acesso em: 20.09.2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Divisão de Informação e Relação com os Meios de Comunicação. **Entender la OMC.** Genebra, 2007. Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/understanding_s.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2007.

PAÍSES DA OMC retomam negociações para fechar a Rodada Doha. Folha Online. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u325203.shtml>>. Acesso em 20/09/2007.

PALMER, Doug; MACINNIS, Laura. Reunião do G4 fracassa e põe em risco futuro de Doha. **Notícias UOL – Agência Reuters.** 21 jun. 2007. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/economia/2007/06/21/ult29u56081.jhtm>>. Acesso em: 20.09.2007.

THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais.** 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

UE pede que países cedam por sucesso de Doha; França resiste. **Folha Online**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u327574.shtml>> Acesso em: 19.09.2007.

Obras Consultadas

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL – CNA. **Relatório Anual de Atividades 2006**. Disponível em: <http://www.cna.org.br/cna/publicacao/down_anexo.wsp?tmp.arquivo=E22_16854relatorio2006.pdf>. Acesso em: 15 set. 2007.

JANK, Marcos Sawaya; NASSAR, André Meloni; TACHINARDI, Maria Helena. Agronegócio e comércio externo brasileiro. **Revista USP**, São Paulo, n. 64, p. 14-27, dez./fev.2004-2005.

SEITENFUS, Ricardo. Manual das organizações internacionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed. 2005.

THORSTENSEN, Vera. **O Brasil frente a um tríplice desafio**: negociações simultâneas da OMC, da ALCA e do acordo CE/MERCOSUL. Disponível em: <http://www.ieei.pt/files/WP9_VThorstensen.pdf>. Acesso em: 15 set. 2007.