

# A participação de Brasil e Estados Unidos na formulação das regras multilaterais do comércio agrícola\*

## The participation of Brazil and the United States in the formulation of the multilateral rules of agricultural trade

Vera Thorstensen \*\*

Vivian Daniele Rocha Gabriel \*\*\*

Alebe Linhares Mesquita \*\*\*\*

### RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a participação do Brasil e dos Estados Unidos no estabelecimento das regras do comércio agrícola internacional sob o âmbito da Organização Mundial do Comércio. Por conseguinte, este artigo encontra-se dividido em três momentos distintos. Primeiramente, discorre-se sobre a regulação do comércio agrícola no sistema multilateral de comércio, desde o Acordo Geral de Tarifas e Comércio de 1947 até o Acordo sobre Agricultura e as mais recentes decisões ministeriais. Em seguida, analisa-se os posicionamentos do Brasil e dos Estados Unidos na negociação das regras que regem o comércio agrícola internacional sob o sistema multilateral do comércio. Por fim, considera-se uma nova agenda de negociação agrícola para o Brasil e os Estados Unidos. A metodologia adotada no desenvolvimento da pesquisa caracteriza-se como teórica, bibliográfica, descritiva e exploratória. Em conclusão, pode-se afirmar que, apesar de Brasil e Estados Unidos serem notáveis produtores agrícolas, com alto nível de competitividade internacional, e sempre terem sido muito ativos nas negociações multilaterais sobre o tema, as iniciativas entre os dois países nessa área ainda são muito restritas. Dentre os temas com potencial para uma frutífera cooperação bilateral, o presente estudo identificou: a criação de um “grupo do grão”; a adoção de um acordo plurilateral em agricultura envolvendo os maiores exportadores agrícolas; e a instituição de uma “Organização Internacional da Soja”, nos moldes da Organização Internacional do Café.

**Palavras-Chave:** Sistema Multilateral do Comércio. Agricultura. Brasil. Estados Unidos. Cooperação. Interesses compartilhados.

### ABSTRACT

This paper aims to analyze the participation of Brazil and the United States in the establishment of the international agricultural trade rules under the World Trade Organization. Therefore, this paper is divided into three

\* Recebido em: 26/09/2018  
Aprovado em: 11/01/2019

\*\* Professora da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EESP/FGV); diretora do Centro de Comércio Global e Investimentos (CCGI) da FGV. E-mail: vera.thorstensen@fgv.br

\*\*\* Advogada. Mestre e Doutoranda em Direito Internacional e Comparado pela Universidade de São Paulo (USP). Michigan Grotius Research Scholar (2018-2019) na University of Michigan, EUA, e bolsista do Programa Doutorado Sanduíche no Exterior da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Desde outubro de 2018 é Contributing Editor do Michigan Journal of Environmental & Administrative Law (MJEAL). E-mail: vivian.d.rocha@gmail.com

\*\*\*\* Advogado. Mestre em Direito Internacional e Comparado pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente cursando LL.M em Direito da Propriedade Intelectual e Direito Concorrencial no Munich Intellectual Property Law Center (MIPLC) por meio de bolsa concedida pelo programa EPOS do DAAD. E-mail: alebe\_linhares@hotmail.com

distinct moments. First, it addresses the regulation of the agriculture trade in the multilateral trading system, from the 1947 General Agreement on Tariffs and Trade to the Agreement on Agriculture and the most recent ministerial decisions. Subsequently, it analyzes the positions of Brazil and the United States in the negotiations of the rules governing international agricultural trade under the multilateral trading system. At last, it considers a new agricultural negotiation agenda for Brazil and the United States. The methodology adopted in the development of this research is bibliographic, descriptive and exploratory. In conclusion, it can be asserted that although Brazil and the United States are notable agricultural producers with a high level of international competitiveness, and although they have always been very active in multilateral negotiations on the subject, the initiatives between the two countries in this area are still very restricted. Among the topics with potential fruitful bilateral cooperation, the present study identified: the creation of a “grain group”; the adoption of a plurilateral agreement in agriculture involving the largest agricultural exporters; and the establishment of an “International Soy Organization”, in the style of the International Coffee Organization.

**Keywords:** Multilateral Trading System. Agriculture. Brazil. United States. Cooperation. Mutual interests.

## 1. INTRODUÇÃO

A agricultura desempenha papel fundamental tanto na economia brasileira quanto americana. Brasil e Estados Unidos (EUA) se destacam, internacionalmente, como importantes produtores de alimentos que abastecem não somente os seus mercados internos, mas também o mundo como um todo. Nos últimos anos, os investimentos maciços na mecanização do campo, no melhoramento genético de sementes e nos avanços tecnológicos na fertilização do solo marcam alguns dos pontos em comum entre as políticas adotadas por ambos os governos. Essas medidas, por sua vez, resultaram na elevação da produtividade do setor agrícola mundial, bem como colocaram Brasil e EUA dentre os países mais competitivos na área.

Apesar do histórico posicionamento antagônico de ambos os países nas negociações das regras do comércio agrícola internacional, uma análise mais detalhada

permite concluir que há espaço para se instituir mecanismos que transformem a competição em cooperação mútua. Isso influenciaria na maximização dos ganhos de ambos os lados, bem como na implementação de uma parceria estratégica bilateral para futuras negociações comerciais agrícolas.

Desse modo, o presente artigo tem por objetivo analisar a participação do Brasil e dos Estados Unidos no estabelecimento das regras do comércio agrícola internacional sob o âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). A pesquisa se dispõe a avaliar a evolução histórica das regras multilaterais no setor, as iniciativas da agenda de política externa bilateral agrícola e quais são os tópicos mais relevantes para incrementar as relações econômicas entre ambos os atores.

Nesse sentido, este trabalho está dividido em três partes distintas. Primeiramente, retomam-se aspectos centrais da regulação do comércio agrícola internacional, analisando-se a evolução normativa desde o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT (1947), passando-se pelo Acordo sobre Agricultura (1994) e culminando nas últimas Decisões Ministeriais de Bali (2013), Nairóbi (2015) e Buenos Aires (2017). Em seguida, avalia-se o posicionamento de Brasil e EUA diante das negociações agrícolas no âmbito do sistema multilateral de comércio, com o intuito de melhor compreender a formulação das atuais regras internacionais sobre o assunto. Por fim, discorre-se sobre determinados temas a serem levados em conta para uma nova agenda de negociação agrícola entre Brasil e EUA.

Parte-se da premissa de que os desafios contemporâneos enfrentados demandam ações conjuntas de todos os interessados. Ou seja, os acadêmicos, os governos, os representantes do setor produtivo e os demais interessados devem envidar esforços para responder a questões comerciais latentes. Assim, a hodierna análise insere-se no esforço de ampliar e aprimorar as relações Brasil-EUA de modo a refletir o incremento dos fluxos de comércio e de investimento entre os dois países na área agrícola.

O desenvolvimento deste trabalho justifica-se pela importância do tema no mundo contemporâneo, visto que o fluxo agrícola movimenta uma enorme parcela do comércio mundial. Além disso, tanto Brasil como EUA consolidaram-se como atores de grande envergadura no comércio agrícola e nas relações internacionais, o que não pode ser ignorado, mas sim potencializado. Por fim,

investiga-se se uma aproximação econômica e política entre os dois países no setor agrícola contribuiria para solucionar velhos entraves comerciais e estimular novas parcerias e projetos de cooperação, o que tornaria a agroindústria brasileira mais competitiva, integrada e referência mundial.

## 2. A REGULAÇÃO DA AGRICULTURA NO SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO

O tema agricultura somente passou a fazer parte, de forma específica, da agenda global de negociações comerciais multilaterais durante a Rodada Uruguai (1986-1994). Desde a adoção do GATT em 1947, o setor agrícola vinha sendo constantemente excluído por meio de derrogações às obrigações do Acordo Geral,<sup>1</sup> recebendo tratamento meramente retórico, quando inexistente.<sup>2</sup> Por conseguinte, as importações de produtos agrícolas eram frequentemente obstruídas por proibições (*import bans*), restrições quantitativas (quotas), elevados direitos aduaneiros, variações tarifárias que criava incertezas no mercado, preços mínimos, dentre outros empecilhos não relacionados a tarifas, como regulações e atividades de empresas comerciais estatais.<sup>3</sup>

Essas exceções também viabilizavam a concessão de volumosos subsídios pelos países desenvolvidos, aumentando artificialmente a produção e as exportações e, conseqüentemente, diminuindo os preços das transações internacionais. Em longo prazo, essas políticas têm efeitos perversos à soberania alimentar e ao crescimento econômico e agroindustrial dos países em desenvolvimento, “constituindo obstáculos ao desenvolvimento, precisamente no setor em que possuem vantagens comparativas de produção.”<sup>4</sup> Estes eram um dos principais motivos pelos quais os produtores de países em desenvolvimento tinham a sua inserção no mercado interna-

cional prejudicada.<sup>5</sup>

Com o intuito de se dirimir essas práticas desleais ao comércio, os Membros negociaram e adotaram o Acordo sobre Agricultura (*Agreement on Agriculture – AoA*) como parte integrante e abrangido pela Ata Final que levou à constituição a OMC. Apesar de os resultados terem sido muito aquém do que o previamente almejado, o Acordo sobre Agricultura avançou em pontos importantes, como: (i) introdução do setor agrícola nas normas e disciplinas do GATT; (ii) redução dos subsídios à exportação e dos apoios domésticos aos produtores; (iii) conversão das barreiras não tarifárias em tarifas equivalentes; (iv) consolidação e redução tarifária; e (v) abertura de quotas mínimas para produtos que até então estavam bloqueados por meio de medidas protecionistas.

O Acordo sobre Agricultura tem por escopo estabelecer um sistema de comércio agrícola justo e orientado pelo mercado.<sup>6</sup> As suas regras se aplicam aos produtos classificados nos capítulos 1 ao 24 do Sistema Harmonizado (SH) de Designação e de Codificação de Mercadorias,<sup>7</sup> incluindo *commodities* e outros produtos agrícolas e processados, como bebidas alcóolicas e não alcóolicas e produtos derivados do tabaco.<sup>8</sup> Excluem-se algumas categorias, como peixe, produtos de pesca, produtos florestais<sup>9</sup> e aqueles fabricados com base em fibras tais quais tecidos e roupas.<sup>10</sup>

Além disso, o Acordo estabelece regras gerais e compromissos em três áreas ou pilares principais: (i) acesso

1 THORSTENSEN, Vera. *Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações comerciais*. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 67-68.

2 OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. *A Regulação do Comércio Internacional Agrícola: histórico e perspectivas*. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para Discussão, n. 1651). p. 12.

3 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO Agreements Series: Agriculture*. Geneva: WTO, 2015, p. 9.

4 GOMES, Natália Fernanda. A regulação internacional dos subsídios agrícolas: a contemporaneidade do paradigma realista para a compreensão do sistema de comércio agrícola internacional vigente. *Revista de Direito Internacional*, v. 10, n. 1, p. 43-55, fev. 2013, p. 44.

5 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO Agreements Series: Agriculture*. Geneva: WTO, 2015, p. 9.

6 Consultar preâmbulo do Acordo de Agricultura.

7 O Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias, ou simplesmente Sistema Harmonizado (SH), refere-se à metodologia, internacionalmente acordada, de classificação de mercadorias, organizado em uma estrutura de códigos e respectivas descrições (MDIC, 2016).

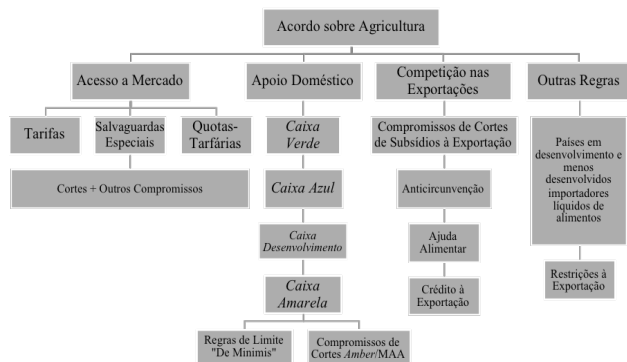
8 O Artigo 2 do Acordo sobre Agricultura prevê que suas regras são aplicadas, apenas, aos produtos listados no Anexo 1 do Acordo. (BAPTISTA, Adriane Nakagawa *et al.* Acordo sobre Agricultura. In: THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Luciana (coord.). *Releitura dos Acordos da OMC como interpretados pelo órgão de apelação: efeitos na aplicação das regras do comércio internacional*. São Paulo: VT, 2013. p. 17).

9 Restrições não tarifárias à importação previstas sob o Artigo XI: 2 (c) do GATT ainda podem ser utilizadas sobre produtos florestais e de pesca, uma vez que eles não são objeto do Acordo sobre Agricultura (WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 16).

10 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 12.

a mercados, (ii) apoio doméstico e (iii) competição nas exportações (que inclui subsídios à exportação e medidas relacionadas à exportação de efeito equivalente).<sup>11</sup>

**Figura 1:** Principais pontos do Acordo sobre Agricultura



Fonte: WTO, 2015, p. 11.

## 2.1. Acesso a mercados

Quanto aos dispositivos de *acesso a mercado*, o Acordo sobre Agricultura (AoA) se baseia no Princípio da Aplicação de tarifas como único direito aduaneiro a ser utilizado nas transações comerciais (*tariffs-only principle*). Esse princípio determina que barreiras não tarifárias, como quotas à importação, sejam convertidas em tarifas consolidadas e que tarifas até então não consolidadas assim o sejam. Esse princípio é o mesmo aplicado ao comércio de bens não agrícolas desde 1947 pelo GATT.<sup>12</sup> Ele encontra fundamento no Artigo 4.2 do Acordo sobre Agricultura, que versa que:

[...], nenhum Membro manterá, estabelecerá ou reestabelecerá medidas do tipo daquelas que se tenha determinado ser convertidas em direitos alfandegários propriamente ditos.

Em nota de rodapé, explica-se que tais medidas incluem:

restrições quantitativas à exportação, taxas variáveis, preços mínimos, licenças discricionárias de importação, medidas não tarifárias mantidas por empresas de comércio estatal e restrições voluntárias de exportação.<sup>13</sup>

Essa mudança estimulou o investimento, produção

11 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 10.

12 LOWENFELD, Andreas. *International Economic Law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 321.

13 Nota de Rodapé 1 do Artigo 4.2 do Acordo sobre Agricultura da OMC.

e comércio agrícola tanto por tornar o mercado mais transparente, previsível e competitivo quanto por fortalecer os laços entre o mercado nacional e o internacional, redistribuindo os recursos escassos para atividades nas quais eles são mais produtivos.<sup>14</sup> O AoA tem como um dos seus principais resultados a proibição de todas as quotas de produtos agrícolas e a instituição de limites tarifários legalmente vinculantes na OMC para, praticamente, todos os produtos agrícolas comercializados internacionalmente.<sup>15</sup>

Os Membros se comprometeram a consolidar e reduzir as tarifas aplicadas aos produtos agrícolas com base nos anos de 1986 a 1988. Por um lado, os países desenvolvidos se vincularam a reduzir, em uma média não ponderada, 36% de suas tarifas, com um mínimo de 15% por produto, em um período de seis anos. Por outro lado, as nações em desenvolvimento se propuseram a reduzir em média 24% das suas tarifas, com um mínimo de 10% por produto, em um período de dez anos.<sup>16</sup> Ademais, os países menos desenvolvidos se comprometeram a consolidar todas as tarifas agrícolas, mas não estão obrigados a reduzir nenhuma delas.

**Quadro 1 -** Compromissos de Consolidação e Redução das Tarifas no AoA

Compromissos de Consolidação e Redução das Tarifas Aplicadas aos Produtos Agrícolas no AoA			
Grupo de Países	Redução Média sobre Todos os Produtos	Redução Mínima por Produto	Período de Implementação
Países Desenvolvidos	36%	15%	6 anos, a partir de 1995
Países em Desenvolvimento	24%	10%	10 anos, a partir de 1995

Fonte: Elaboração CCGI-EESP/FGV.

As oportunidades de acesso a mercados são garantidas por meio de quotas-tarifárias que estabelecem a quantidade de produto importado sujeito a direito aduaneiro menor ou isento. Elas se caracterizam pela “aplicação de uma tarifa de importação (tarifa intraquota) mais baixa sobre uma quantidade de produto predeterminada (quota).”<sup>17</sup> A tarifa cobrada sobre os produtos

14 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 14.

15 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 15.

16 THORSTENSEN, Vera. *Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações comerciais*. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 71.

17 JANK, Marcos S.; ARAÚJO, Leandro Rocha de; LIMA, Rodrigo C. A.; JUNQUEIRA, Carla. Agricultura. In: THORSTENSEN,



importados dentro da quota deve ser obrigatoriamente menor do que aquela aplicada a produtos que entraram no território aduaneiro fora da quota. O tamanho, o valor das tarifas cobradas dentro e fora da quota e quaisquer outras condições encontram-se enumeradas nas listas de compromissos de cada um dos Membros. Da mesma forma que as tarifas, as quotas-tarifárias também se caracterizam como vinculantes e estão sujeitas ao sistema de solução de controvérsias da OMC.<sup>18</sup>

A manutenção de restrições proibidas no Acordo sobre Agricultura foi autorizada a um pequeno número de Membros. Em contrapartida, exigiu-se que estes concedessem acesso aos seus mercados por meio de quotas que deveriam ser gradualmente expandidas até 5% do consumo do respectivo país. Ainda durante as negociações da Rodada Uruguai; Japão, República da Coreia e Filipinas tiveram essa exceção concedida para arroz, e Israel para queijo e carne de ovelha. Durante a negociação de sua acessão à OMC, concluída em 2001, Taiwan também conseguiu o mesmo tratamento para arroz.<sup>19</sup>

Dos cinco países, quatro já deixaram de aplicar essa exceção. Japão, Taiwan, Israel e República da Coreia já converteram suas restrições em equivalentes tarifários e já aplicam direitos aduaneiros convencionais sobre os produtos excepcionados (WTO, 2015, p. 17). As Filipinas, todavia, conseguiram postergar a transição de sua quota de arroz para um equivalente tarifário até junho de 2017. Desde então, a situação relativa às importações de arroz permanecem a mesma. Por meio da Ordem Executiva 23 de 24 de Maio de 2017, as Filipinas estenderam a exceção até 30 de junho de 2020 ou até que seja promulgada a lei que altera as disposições que introduzem quotas tarifárias para arroz.<sup>20</sup> Um projeto de lei sobre a tarifação do arroz encontra-se, atualmente, em análise no parlamento filipino.<sup>21</sup>

Com o intuito de proteger os países de surtos de importação ou da queda dos preços internacionais, estabeleceu-se o direito de os Membros aumentarem, tempo-

riamente, os direitos aduaneiros. Esse mecanismo foi negociado como salvaguardas especiais e somente pode ser utilizado se o Membro tiver listado o produto na sua lista de compromissos.<sup>22</sup> Segundo o Artigo 5.1 do AoA, os Membros podem adotar salvaguardas especiais sobre produtos específicos quando:

- a) o volume das importações que entrem no território aduaneiro do Membro, em qualquer ano, exceda o nível de gatilho (*trigger level*) referente às oportunidades de acesso a mercado existentes; ou, mas não simultaneamente,
- b) o preço pelo qual o produto importado entra no território do Membro é inferior ao preço de gatilho (*trigger price*), esse referente à média dos preços de referencia do produto de 1986 a 1988. O preço de importação é calculado com base do valor CIF<sup>23</sup> em moeda nacional (Artigo 5.1, AoA).

Diferentemente do previsto no Acordo da OMC sobre Salvaguardas (*Agreement on Safeguards*), os dispositivos do Acordo sobre Agricultura não exigem que o Membro demonstre que o surto de importação ou a queda dos preços está causando um grave prejuízo aos produtores nacionais. As salvaguardas especiais instituídas sob o AoA são acionadas, automaticamente, no momento em que o volume de importação ultrapassa um determinado nível (*trigger level*) ou quando os preços do produto caem a um nível abaixo do referenciado (*trigger price*).<sup>24</sup> A adoção de uma salvaguarda especial está sujeita às seguintes condições:

- i. tarifação realizada em relação ao produto em questão;
- ii. necessidade de inscrição do símbolo SSG (de *special safeguard*) em relação ao produto em questão na lista de compromisso (*schedule*) do membro que pretende adotar a medida;
- iii. acionamento do gatilho (pode ocorrer em relação à importação abaixo do preço de referência ou em quantidades superiores a um volume estabelecido).<sup>25</sup>

Vera; JANK, Marcos S. (coord.). *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 41.

18 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 16.

19 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 17.

20 WORLD TRADE ORGANIZATION. *2018 Trade policy review: Philippines*. Geneva: WTO, 2018. p. 34.

21 WORLD TRADE ORGANIZATION. *2018 Trade policy review: Philippines*. Geneva: WTO, 2018. p. 8.

22 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 17.

23 CIF é a abreviação para *Cost, Insurance and Freight*. Nesse tipo de transação, o fornecedor é responsável pelos riscos e custos da entrega da mercadoria, inclusive o seguro marítimo e frete.

24 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 17.

25 JANK, Marcos S.; ARAÚJO, Leandro Rocha de; LIMA, Rod-

Ressalta-se que as tarifas estabelecidas em sede de salvaguarda não devem exceder a um terço da tarifa alfandegária propriamente dita<sup>26</sup> vigente no ano em que se tenha recorrido a esse mecanismo.<sup>27</sup> As salvaguardas especiais acionadas pelo aumento do volume (*trigger level*) devem ser mantidas unicamente até o final do ano. Já as acionadas pela queda dos preços (*trigger price*) devem ser impostas sobre a remessa/embarque (*shipment*) da mercadoria em questão.<sup>28</sup>

## 2.2. Apoio doméstico

Os dispositivos sobre *apoio doméstico* foram delineados com o intuito de equilibrar dois objetivos distintos: (i) disciplinar e reduzir apoio doméstico, notadamente os que distorcem o comércio e (ii) garantir autonomia regulatória para que os Membros possam atender as peculiaridades dos seus setores agrícolas.<sup>29</sup> Destarte, todas as medidas de apoio, que direta ou indiretamente beneficiam agricultores, se encontram de alguma forma sujeitas às regras do AoA.<sup>30</sup>

De modo geral, divide-se o apoio doméstico entre aqueles que não distorcem o comércio ou o fazem minimamente e aqueles que apresentam efeitos distorcivos às transações agrícolas internacionais. Mais especificamente, foram estabelecidas quatro caixas (*boxes*) para classificar as medidas de apoio doméstico: verde, amarela, azul e desenvolvimento.

**Quadro 2 - Medidas de Apoio Doméstico sob o Acordo sobre Agricultura**

Medidas de Apoio Doméstico sob o Acordo sobre Agricultura			
Caixa Verde	Caixa Amarela	Caixa Azul	Caixa de Desenvolvimento
<p>* Programas de Serviços Públicos: – Serviços Gerais: pesquisa para proteção do meio ambiente ou sobre produtos específicos, programas de controle pragas e doenças, formação de trabalhadores agrícolas, serviços de inspeção, serviços de promoção e <i>marketing</i> e serviços de infraestrutura;</p> <p>– Armazenamento público para fins de segurança alimentar;</p> <p>– Assistência alimentar doméstica;</p> <p>– Programas governamentais de financiamento de garantia de renda e de assistência social;</p> <p>– Assistência em caso de catástrofes naturais;</p> <p>– Ajustes estruturais quanto a: aposentadoria de produtores agrícolas, retirada de recursos da produção, auxílio ao investimento, programas ambientais e programas de assistência regionais.</p> <p>* Pagamentos diretos aos produtores não vinculados a decisões de produções.</p>	<p>* Medidas que distorcem o comércio, encorajando superprodução.</p> <p>* Abrange os pagamentos que têm uma ligação direta com o desempenho da produção.</p> <p>* Abrange políticas de preços mínimos, créditos subsidiados de custeio, investimento e comercialização, isenções fiscais, e pagamento complementares.</p>	<p>* Abrange pagamentos diretos e programas distorcivos condicionados a mecanismos de limitação da produção.</p> <p>* Foram criados, especialmente, para acomodar as medidas previstas na Reforma MacSharry de 1992 da Política Agrícola Comum da Comunidade Europeia.</p>	<p>* Países em desenvolvimento podem apoiar a agricultura como parte dos seus programas de desenvolvimento por meio de: – subsídios ao investimento direcionados a insumos agrícolas para produtos de baixa renda; e – apoio doméstico para encorajar produtores a diversificarem sua produção ao invés de se dedicarem a culturas narcóticas ilícitas (Artigo 6.2 AoA).</p>

Fonte: WTO, 2015; JANK, 2005.

rigo C.A.; JUNQUEIRA, Carla. Agricultura. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (coord). *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 45.

26 Artigo 5.4 do Acordo sobre Agricultura.

27 THORSTENSEN, Vera. *Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações comerciais*. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 72.

28 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO Agreements Series: Agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 18.

29 O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – ASCM*) identifica uma ampla gama de benefícios governamentais como subsídios acionáveis, mas exclui em grande parte as medidas de apoio doméstico mantidas em conformidade com o Acordo sobre Agricultura (LOWENFELD, Andreas. *International Economic Law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 325).

30 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO Agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 19.

As medidas de apoio doméstico classificadas dentro da caixa verde (*green box*) abrangem atividades que não distorcem o comércio ou o fazem minimamente, sendo portanto permitidas sem nenhum tipo de limitação. As enumeradas dentro da caixa amarela (*amber box*) caracterizam-se por distorcer o comércio, sendo sujeitas a compromissos de redução. As listadas na caixa azul (*blue box*) distorcem o comércio, mas no âmbito da limitação da oferta. Elas são permitidas sem nenhum tipo de restrição e isentas de compromissos de redução desde que os pagamentos diretos sejam realizados em áreas ou rendimentos fixos ou em um número fixo de animais ou os pagamentos sejam efetuados sobre 85% ou menos da produção em um período de tempo determinado.<sup>31</sup> As medidas de apoio doméstico da caixa de desenvolvimento também estão excetuadas dos compromissos de redução.

Em suma, as medidas de apoio previstas nas caixas verde e de desenvolvimento são permitidas de forma ilimitada. Todos os outros tipos de apoio doméstico devem permanecer dentro dos limites estabelecidos. Permite-se, todavia, que os Membros concedam quantidades mínimas de apoio doméstico (*de minimis*) mesmo que eles distorçam negativamente o comércio. Assim, isenta-se dos compromissos de redução o apoio doméstico direcionado tanto para produto específico quanto não específico que não exceda em 5% o valor total da produção para os países desenvolvidos, e em 10% o valor da produção para os países em desenvolvimento.<sup>32</sup>

**Quadro 3:** Exceção *de minimis* de Apoio Doméstico do Acordo sobre Agricultura

Exceção <i>de minimis</i> de Apoio Doméstico do Acordo sobre Agricultura		
Grupo de Países	Porcentagem <i>de minimis</i> sobre Produto Específico	Porcentagem <i>de minimis</i> de Produto Não Específico
Países Desenvolvidos	5%	5%
Países em Desenvolvimento	10%	10%

Fonte: Elaboração CCGI-EESP/FGV.

Os Membros se comprometeram a reduzir as medi-

31 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO Agreements Series: Agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 21.

32 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO Agreements Series: Agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 21.

das de apoio doméstico mais distorcivas (caixa amarela) a partir da sua quantificação pela Medida Agregada de Apoio – MAA (*Aggregate Measurement of Support – AMS*).<sup>33</sup> Esse termo é definido no Artigo I (a) do Acordo como:

o nível de apoio anual, expresso em termos monetários, fornecido em função de um produto agrícola [...] ou apoio não especificado por produto fornecido em favor de produtos agrícolas em geral.

Em outras palavras, a MAA total “abrange o apoio a produto específico (direcionado a cada produto individualmente) e o apoio a produto não-específico (conferido a toda a produção do membro).”<sup>34</sup>

Os países desenvolvidos se comprometeram a reduzir o total da MAA em 20%, durante um período de seis anos. Os países em desenvolvimento, por sua vez, se obrigaram a reduzir o total da MAA em 13%, em um período de 10 anos.<sup>35</sup>

**Quadro 4:** Compromissos de Redução de Medidas de Apoio Doméstico listadas na Caixa Amarela do AoA

Compromissos de Redução de Medidas de Apoio Doméstico listadas na Caixa Amarela do AoA		
Grupo de Países	Redução do Total da Medida Agregada de Apoio	Período de Implementação
Países Desenvolvidos	20%	6 anos, a partir de 1995
Países em Desenvolvimento	13%	10 anos, a partir de 1995

Fonte: Elaboração CCGI-EESP/FGV.

Como observado por Lowenfeld,<sup>36</sup> há três tipos de apoio que estão isentos dos compromissos de redução e do cálculo total da MAA: (i) o apoio interno por produto específico, quando tal apoio não ultrapassar cinco por cento (países desenvolvidos) ou dez por cento (paí-

33 JANK, Marcos S.; ARAÚJO, Leandro Rocha de; LIMA, Rodrigo C. A.; JUNQUEIRA, Carla. Agricultura. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (coord.). *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Lex; Aduaneiras, 2005. p. 46.

34 JANK, Marcos S.; ARAÚJO, Leandro Rocha de; LIMA, Rodrigo C. A.; JUNQUEIRA, Carla. Agricultura. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (coord.). *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 46.

35 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO Agreements Series: Agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 22.

36 LOWENFELD, Andreas. *International economic law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 327.

ses em desenvolvimento) do valor total de sua produção durante o ano correspondente; e o apoio interno não especificado por produto, quando tal apoio não ultrapassar cinco por cento (países desenvolvidos) ou dez por cento (países em desenvolvimento) do valor da sua produção agrícola total (exceção *de minimis*)<sup>37</sup>; (ii) as políticas da *green box*, por serem consideradas com pouco efeito de distorção ao comércio, como programas de pesquisa, medidas de preservação ambiental, controle de pestes e doenças, programas de capacitação e auxílio alimentar para pessoas carentes e (iii) a políticas da *blue box*, referentes a pagamentos diretos realizados de forma conjunta com programas de limitação da produção.

Os países em desenvolvimento estão isentos<sup>38</sup> de incluírem no cálculo da MAA as medidas governamentais de assistência, direta ou indireta, destinadas ao desenvolvimento agrícola ou rural, ao fornecimento de insumos agrícolas aos produtores de baixa renda e à diversificação da produção com vistas a permitir o abandono de culturas narcóticas ilícitas (caixa de desenvolvimento).<sup>39</sup>

### 2.3. Competição nas exportações

O terceiro e último pilar se refere aos dispositivos de *competição nas exportações*, segundo os quais os Membros se vinculam a identificar, na sua lista de compromissos, os subsídios à exportação concedidos bem como reduzi-los ao longo do tempo.<sup>40</sup> O Artigo 8 do AoA versa que:

cada Membro se compromete a não conceder subsídios à exportação que não estejam em conformidade com o presente Acordo e com os compromissos especificados em sua Lista.

Com base nos níveis de 1986-1990, os países desenvolvidos se comprometeram a reduzir seus subsídios à exportação em 36% quanto ao valor e 21% quanto ao volume das exportações, durante um período de seis anos. Os países em desenvolvimento acordaram em diminuir em 24% quanto ao valor e 14% o volume das exportações subsidiadas em um período de dez anos.<sup>41</sup>

37 Artigo 6.4 (a) (i) (ii) do Acordo sobre Agricultura.

38 Artigo 6.2 do Acordo sobre Agricultura.

39 THORSTENSEN, Vera. *Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações comerciais*. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 73.

40 LOWENFELD, Andreas. *International economic law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 324.

41 THORSTENSEN, Vera. *Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações*

### Quadro 5 - Compromissos de redução dos subsídios à exportação no AoA

Compromissos de Redução dos Subsídios à Exportação no AoA			
Grupo de Países	Redução quanto ao Valor	Redução quanto ao Volume	Período de Implementação
Países Desenvolvidos	36%	21%	6 anos, a partir de 1995
Países em Desenvolvimento	24%	14%	10 anos, a partir de 1995

Fonte: Elaboração CCGI-EESP/FGV.

Por subsídios à exportação, entendem-se aqueles subordinados ao desempenho das exportações, que incluem:

- a) a concessão pelos governos ou por organismos públicos de subsídios diretos, incluindo pagamentos em espécie;
- b) a venda ou distribuição para exportação, realizada pelos governos ou por organismos públicos, de estoques não comerciais de produtos agrícolas a preço inferior ao preço comparável cobrado no mercado interno;
- c) pagamentos para exportação de um produto agrícola financiado por medidas governamentais;
- d) subsídios para reduzir os custos de comercialização das exportações de produtos agrícolas, inclusive os custos referentes a processamento, transporte e frete;
- e) tarifas de transporte interno e de frete estabelecidas em termos mais favoráveis do que aqueles para carregamento doméstico;
- f) subsídios a produtos agrícolas subordinados à incorporação de tais produtos a produtos exportados (Artigo 9.1, AoA).

A lista de atividades prevista no Artigo 9 do Acordo sobre Agricultura não é exaustiva, ou seja, ela não esgota todas as práticas que podem ser classificadas como subsídios à exportação.<sup>42</sup> Os compromissos de limitação<sup>43</sup> abrangem gastos orçamentários e volumes de exportação.<sup>44</sup>

comerciais. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 70.

42 VAN DEN BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. *The law and policy of the world trade organization*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 839.

43 Artigo 9.2 (a) (i) (ii).

44 THORSTENSEN, Vera. *Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações*



Destarte, o Acordo sobre Agricultura proíbe os subsídios à exportação, exceto nos casos em que:

- i. um país já tenha especificado na sua lista de compromisso os subsídios à exportação sobre grupos de produtos ou produtos específicos que se obriga a reduzir;
- ii. por um período limitado de tempo enquanto os subsídios estavam sendo reduzidos (de 2 a 5 anos do período de implementação);
- iii. países em desenvolvimento em sede de tratamento especial e diferenciado se encontram implementando as obrigações do Acordo; e
- iv. o subsídio à exportação não esteja listado no Artigo 9.1, desde que não seja utilizado para contornar (*circumvent*) os compromissos de redução dos subsídios à exportação.<sup>45</sup>

No âmbito do Acordo sobre Agricultura, estabeleceu-se a cláusula da paz (*peace clause*) (Artigo 13), segundo a qual os Membros se comprometeram em abster-se de acionar os subsídios agrícolas no sistema de solução de controvérsias da OMC e de fazer uso de qualquer medida de compensação durante o período de nove anos (1995-2003). Essa cláusula expirou no final de 2003, de modo que os Membros desde então são livres para questionar os subsídios agrícolas perante o sistema de solução de controvérsias da OMC.<sup>46</sup>

Importante destacar que, em princípio, todas as regras sobre o comércio de bens são aplicáveis à agricultura. Isso significa que o GATT e todos os outros acordos oficialmente elencados no anexo 1A do Acordo Constitutivo da OMC se aplicam às políticas agrícolas comerciais dos Membros.<sup>47</sup> Essas regras se encontram tanto nos acordos em si quanto nos diversos documentos legais conhecidos como entendimentos (*understandings*).

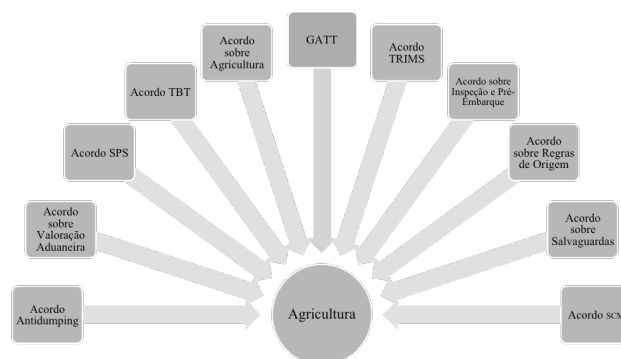
comerciais. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 74.

45 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO Agreements Series: Agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 26.

46 JANK, Marcos S.; ARAÚJO, Leandro Rocha de; LIMA, Rodrigo C. A.; JUNQUEIRA, Carla. Agricultura. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (coord.). *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Lex; Aduaneiras, 2005. p. 49.

47 Segundo Artigo 21.1 do Acordo sobre Agricultura: “aplicar-se-ão as disposições do GATT 1994 e dos demais Acordos Multilaterais de Comércio que figuram no Anexo 1A do Acordo Constitutivo da OMC, sujeitos às disposições do presente Acordo.”

**Figura 2** – Acordos da OMC aplicáveis ao comércio agrícola



Fonte: WTO, 2015, p. 12. Elaborado por CCGI-EESP/FGV.<sup>48</sup>

No entanto, em caso de conflito entre as regras do Acordo sobre Agricultura e as dos demais Acordos da OMC, devem prevalecer aquelas em detrimento destas.<sup>49</sup> O mesmo se aplica a questões referentes a subsídios. Em razão da especificidade na regulação da matéria, aplicam-se as regras do Acordo sobre Agricultura em vez das regras do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (SCM).<sup>50</sup> Registra-se que o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (*General Agreement on Trade in Services – GATS*) e o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS*) também podem ser aplicados à agricultura na medida em que tocam aspectos das transações agrícolas internacionais.<sup>51</sup>

Instituiu-se um Comitê de Agricultura responsável por coordenar a implementação do Acordo e realizar revisões dos compromissos estabelecidos. Esse Comitê também serve como um fórum de discussão, no qual os Membros podem se consultar sobre qualquer tema

48 Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994 (GATT), Acordo sobre Agricultura (AoA), Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT), Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS), Acordo sobre a Implementação do Artigo VI (Antidumping), Acordo sobre a Implementação do Artigo VII (Valoração Aduaneira), Acordo sobre Inspeção Pré-Embarque, Acordo sobre Regras de Origem, Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (SCM), Acordo sobre Salvaguardas.

49 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015, p. 12.

50 VAN DEN BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. *The law and policy of the world trade organization*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 844.

51 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 12.

relacionado à implementação dos dispositivos pactuados. Com o intuito de facilitar a adequação das políticas agrícolas nacionais com os compromissos de reduções tarifárias e de subsídios acordados sob o AoA, estabeleceu-se um período de implementação de seis anos para os países desenvolvidos e de dez anos para as nações em desenvolvimento. Nesse intervalo, os Membros se comprometeram a ajustar, progressivamente, a sua legislação nacional às obrigações do AoA.<sup>52</sup>

Além do maior tempo de implementação do Acordo sobre Agricultura, os países em desenvolvimento dispõem de outros dispositivos para tratamento especial e diferenciado, tais como: (i) direito de utilizar determinados tipos de apoio doméstico de forma ilimitada (caixa de desenvolvimento); (ii) maior nível de apoio doméstico (*de minimis*) distorcivo ao comércio permitido (10% do valor da produção, enquanto países desenvolvidos 5%); e (iii) compromissos de redução mais brandos de tarifas e subsídios à exportação (dois terços a menos do que os exigidos aos países desenvolvidos).<sup>53</sup> Por seu turno, os países de menor desenvolvimento relativo não foram solicitados a assumir compromissos.<sup>54</sup>

A Rodada Uruguai também previu uma decisão ministerial separada para lidar com as preocupações dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos que dependem da importação de alimentos de baixo preço subsidiados provenientes de países industrializados. A *Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least Developed (LDCs) and Net-Food-Importing Developing Countries (NFIDCs)* admite que esses dois grupos de países disponham do tempo necessário para ajustar as suas importações aos preços que, devido às reformas geradas pelo AoA, tenham sido majorados.<sup>55</sup>

De modo geral, nenhuma liberalização significativa de tarifas foi alcançada no curto prazo pelo Acordo sobre Agricultura.<sup>56</sup> Também se critica o Acordo por, na verdade, legalizar, no âmbito do GATT, as políticas agrícolas protecionistas e subsidiadas dos países desenvol-

vidos principalmente da União Europeia e dos EUA.<sup>57</sup> O AoA também se furta de tratar de temas centrais à regulação internacional do comércio agrícola, como é o caso dos créditos à exportação.<sup>58</sup>

Em que pesem as suas limitações, assinala-se que o Acordo sobre Agricultura não é um *fait accompli*. A reforma do comércio agrícola internacional não foi encerrada com o fim da Rodada Uruguai e com a adoção do AoA, sendo este apenas um primeiro passo no sentido de uma modificação mais profunda.<sup>59</sup> No próprio texto do Acordo, os Membros se comprometeram a dar continuidade ao processo de reforma quanto a reduções progressivas e substanciais em apoio e proteção do setor agrícola (Artigo 20). Destaca-se que as negociações foram retomadas em 2000 e logo trazidas para a agenda da Rodada Doha quando lançada em 2001.<sup>60</sup>

## 2.4. Ministerial de Bali

Por ocasião da 9ª Conferência Ministerial realizada em Bali (Indonésia) em Dezembro de 2013, os Membros conseguiram avançar em importantes pontos da Agenda de Doha, inclusive em agricultura. Adotaram-se disciplinas sobre: (i) aprimoramento da forma como as quotas-tarifárias são administradas; (ii) inserção de programas de interesse de países em desenvolvimento na caixa verde de apoio doméstico; e (iii) proteção temporária de estocagem pública de alimentos para propósitos de segurança alimentar.<sup>61</sup>

No pilar de acesso a mercados, instituiu-se entendimento sobre administração das quotas-tarifárias

52 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 13.

53 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 32.

54 Artigo 15 do Acordo sobre Agricultura.

55 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 11.

56 LOWENFELD, Andreas. *International economic law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 323.

57 THORSTENSEN, Vera. *Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações comerciais*. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 77.

58 O Artigo 10 (2) do Acordo sobre Agricultura apenas prevê que: “Os Membros se comprometem a esforçar-se pela elaboração de disciplinas internacionalmente acordadas para reger a concessão de créditos à exportação, garantias de créditos à exportação ou programas de seguro e, após acordo, tais disciplinas a conceder os créditos à exportação, as garantias de créditos à exportação ou os programas de seguro em conformidade unicamente com as mesmas.”

59 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 50.

60 WORLD TRADE ORGANIZATION. *2016 Annual Report*. Geneva: WTO, 2016. Disponível em: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/anrep16\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep16_e.pdf). Acesso em: 27 Ago. 2018. p. 34.

61 WORLD TRADE ORGANIZATION. *2014 Annual Report*. Geneva: WTO, 2014. Disponível em: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/anrep14\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep14_e.pdf). Acesso em: 27 Ago. 2018. p. 6.

(*tariff-rate quotas administration – TRQ*) com o propósito de sanar problemas com a sua alocação e, consequentemente, o seu não preenchimento. A solução encontrada para dirimir esse problema consiste em promover a troca de informações e consultas no âmbito do Comitê de Agricultura sobre quotas cronicamente não preenchidas. Caso esse mecanismo não resolva a questão, o país importador deve mudar o seu método de administração da quota.<sup>62</sup> O principal objetivo do entendimento está em reduzir a possibilidade de os países criarem barreiras comerciais por meio dos métodos que eles utilizam para distribuir as quotas entre os importadores.<sup>63</sup>

Enquanto os países desenvolvidos se comprometeram em permitir a importação de produtos até que a quota seja alcançada (*first-come, first-served*) ou por meio da emissão de licenças de importação para cada pedido até se atingir o limite da quota (*automatic license on demand*), as nações em desenvolvimento foram facultadas a utilizar qualquer outro meio alternativo de administração. Ressalta-se que esse entendimento deve ser revisado em 2019.<sup>64</sup>

No pacote de Bali, há duas decisões sobre apoio doméstico. A primeira<sup>65</sup> se refere à expansão da lista de serviços gerais da caixa verde. Incluíram-se programas considerados de particular interesse dos países em desenvolvimento, como os relacionados à reforma agrária, gerenciamento de água e subsistência de trabalhadores rurais.<sup>66</sup> A segunda<sup>67</sup> concerne à estocagem pública de alimentos para fins de segurança alimentar. Essa disposição prevê apenas uma solução provisória para a questão, permitindo que os Membros protejam seus programas de estocagem pública para segurança alimentar envolvendo compras de alimentos a preços administrados. Dessa forma, mesmo que essa prática viole os limites de apoio doméstico distorcivos ao comércio, instituídos pelos Membros, ela não pode ser legalmente questionada a respeito do Acordo de Agricultura.<sup>68</sup>

62 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 18.

63 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 25.

64 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 19.

65 Decisão Ministerial WT/MIN(13)/37 de 11 de Dezembro de 2013.

66 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 20.

67 Decisão Ministerial WT/MIN(13)/38 de 11 de Dezembro de 2013.

68 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements*

## 2.5. Ministerial de Nairóbi

Na Conferência Ministerial da OMC realizada em Nairóbi (Quênia), em Dezembro de 2015, os Membros conseguiram avançar em importantes temas da agenda de negociações agrícolas. O pacote de Nairóbi é formado por seis decisões ministeriais que abrangem agricultura, algodão e questões de interesse específico de países de menor desenvolvimento relativo.<sup>69</sup>

Estabeleceram-se novas obrigações quanto à eliminação dos subsídios à exportação, créditos voltados à exportação, empresas estatais dedicadas à exportação, ajuda alimentar internacional, estocagem pública de alimentos e mecanismos de salvaguardas especiais.<sup>70</sup>

Quanto aos subsídios à exportação, os países desenvolvidos se comprometeram a eliminar imediatamente aqueles restantes das suas listas de compromissos a partir da data da aprovação da Decisão Ministerial de Nairóbi. Os países em desenvolvimento, por sua vez, vincularam-se a extinguir as suas prerrogativas de subsídios à exportação até o final de 2018.<sup>71</sup> Excetuam-se desse compromisso os subsídios à exportação de laticínios, de carne de porco e de alimentos processados até 2020.<sup>72</sup>

Regras sobre créditos à exportação, garantias de créditos à exportação e programas de seguro agrícola também foram previstos. Esses três tipos de atividades foram denominadas como apoio financeiro à exportação (*export financing support*) e abrangem: (i) apoio financeiro direto; (ii) cobertura de riscos; (iii) contratos de crédito intergovernamental; e (iv) qualquer outra forma de apoio direto ou indireto de crédito à exportação de natureza intergovernamental, inclusive faturação diferida e cobertura de risco cambial.<sup>73</sup>

No tocante às empresas estatais dedicadas à exportação, determina-se que as suas operações sejam con-

*series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015. p. 25.

69 AZÊVEDO, Roberto. Message from Director-General Roberto Azevêdo. In: WORLD TRADE ORGANIZATION. *2016 Annual Report*. Geneva: WTO, 2016. Disponível em: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/anrep16\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep16_e.pdf). Acesso em: 27 ago. 2018. p. 2.

70 HEPBURN, Jonathan. Uma avaliação do pacote agrícola de nairóbi. *Pontes*, v. 12, n. 1, p. 23-26, mar. 2016. p. 26.

71 Parágrafos 6 e 7 da Decisão Ministerial de Nairóbi de 19 de Dezembro de 2015.

72 Nota de rodapé 4 da Decisão Ministerial de Nairóbi de 19 de Dezembro de 2015.

73 Parágrafo 13 da Decisão Ministerial de Nairóbi de 19 de Dezembro de 2015.



duzidas em respeito às disciplinas instituídas no âmbito da Decisão Ministerial de Nairóbi, bem como que seus poderes de monopólio de exportação sejam exercidos de forma a minimizar efeitos distorcivos ao comércio e não resultem em desvio ou restrição das exportações de outro Membro.<sup>74</sup> Apesar de essas empresas estatais se localizarem principalmente na China e na Índia, países desenvolvidos como Austrália e Nova Zelândia também apresentam participação significativa desse tipo de empresa.<sup>75</sup>

Novos princípios para a ajuda alimentar internacional foram delineados pela Decisão Ministerial de Nairóbi. Instituiu-se que a sua concessão seja: (i) necessária; (ii) de forma completamente gratuita; (iii) não esteja vinculada direta ou indiretamente à exportação de produtos agrícolas ou de outros bens e serviços e (iv) não esteja relacionada com a expansão do mercado interno do Membro doador.<sup>76</sup> Também se proíbe a sua reexportação de qualquer forma, salvo por questões logísticas quando necessário para agilizar o fornecimento de ajuda alimentar para países em situação de emergência ou quando o produto agrícola não teve entrada permitida, foi considerado inapropriado ou não mais necessitado.<sup>77</sup>

O principal objetivo desses princípios reside em garantir ajuda em casos de emergência humanitária sem que o auxílio consista na prática em um subsídio à exportação disfarçado.<sup>78</sup> A ajuda alimentar somente pode ser vendida (monetizada) para arrecadar fundos para projetos de desenvolvimento quando houver necessidade comprovada dos recursos para entrega e transporte dos alimentos ou para reparar déficit alimentar de curto e longo prazo (desnutrição e fome crônica).<sup>79</sup>

Em que pese a Decisão Ministerial de Nairóbi trazer dispositivos sobre estoques públicos instituídos para fins de segurança alimentar, pouco se avançou na consolidação de resultados concretos sobre o assunto. Determina-se apenas que os Membros envidem os me-

lhores esforços para encontrar uma solução permanente para a questão por meio de negociações paralelas à Agenda de Desenvolvimento de Doha. Pretende-se, assim, dar maior celeridade às tratativas para se chegar a um consenso sobre a questão.<sup>80</sup>

Posicionamento similar também foi tomado quanto à adoção de um mecanismo de salvaguardas agrícolas especiais por meio do qual os países em desenvolvimento poderiam elevar temporariamente suas tarifas para lidar com surtos de importação e queda dos preços. Determinou-se, apenas, a realização de negociações em seções especiais no Comitê de Agricultura e a supervisão regular de seu progresso pelo conselho geral.<sup>81</sup> Esse “direito” a recorrer a tal mecanismo foi primeiramente previsto no parágrafo 7 da Declaração Ministerial de Hong Kong de 2005.<sup>82</sup>

Em uma decisão em separado, países desenvolvidos e alguns em desenvolvimento se comprometeram a conceder acesso preferencial aos seus mercados para algodão proveniente de países de menor desenvolvimento relativo por meio da sua importação livre de quotas ou tarifas.<sup>83</sup> Eles também acordaram em garantir maior transparência quanto às medidas de apoio doméstico<sup>84</sup> e em implementar os compromissos assumidos no âmbito de competição das exportações para o algodão.<sup>85</sup>

## 2.6. Ministerial de Buenos Aires

Apesar de um grande número de novas propostas terem sido apresentadas e discutidas antes do início da décima primeira Conferência Ministerial, realizada em Buenos Aires (Argentina), em dezembro de 2017, não houve consenso quanto às negociações sobre agricultura.<sup>86</sup> Tampouco houve a adoção de decisão ministerial

74 Parágrafos 20 e 21 da Decisão Ministerial de Nairóbi de 19 de Dezembro de 2015.

75 HEPBURN, Jonathan. Uma avaliação do pacote agrícola de Nairóbi. *Pontes*, v. 12, n. 1, p. 23-26, Mar. 2016. p. 24.

76 Parágrafo 23 da Decisão Ministerial de Nairóbi de 19 de Dezembro de 2015.

77 Parágrafo 23 da Decisão Ministerial de Nairóbi de 19 de Dezembro de 2015.

78 HEPBURN, Jonathan. Uma avaliação do pacote agrícola de Nairóbi. *Pontes*, v. 12, n. 1, p. 23-26, Mar. 2016. p. 24.

79 Parágrafo 27 da Decisão Ministerial de Nairóbi de 19 de Dezembro de 2015.

80 Parágrafo 2 da Decisão WT/MIN(15)44 – WT/L/979.

81 Decisão Ministerial WT/MIN (15)/43 – WT/L/978 de 19 de Dezembro de 2015.

82 BALIÑO, Alicia; KIMBERLEY, Botwright; GUDDOY, Kiranne; HEPBURN, Jonathan. Overview of Outcomes of WTO's 10<sup>th</sup> Ministerial in Nairobi. *Bridges Daily Update*, Geneva, n. 5, p. 1-6, Dec. 2015. p. 2.

83 Artigo 1.1 (2) da Decisão WT/MIN(15)46 – WT/L/981 de 19 de Dezembro de 2015.

84 Artigo 1.2 da Decisão WT/MIN(15)46 – WT/L/981 de 19 de Dezembro de 2015.

85 Artigo 1.3 da Decisão WT/MIN(15)46 – WT/L/981 de 19 de Dezembro de 2015.

86 INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Achieving Progress In Multilateral Trade Negotiations on Agriculture*. Geneva: ICTSD, 2018. p. 1.



pelos Membros em qualquer dos três pilares pertinentes ao tema — apoio doméstico, acesso a mercados e competição nas exportações — do Acordo sobre Agricultura.<sup>87</sup>

Os Membros discutiram quatro propostas sobre armazenamento público para fins de segurança alimentar. As propostas submetidas por (i) Brasil, países membros da União Europeia, Colômbia, Peru e Uruguai<sup>88</sup> e pelo (ii) G-33 isentavam os programas de armazenamento público da Medida Agregada de Apoio (MAA) e estipulavam diferentes condições para a sua utilização. Enquanto a proposta de Brasil, países membros da União Europeia, Colômbia, Peru e Uruguai abrange apenas os programas de armazenagem pública de países de menor desenvolvimento relativo e programas menores de países em desenvolvimento, a proposta do G-33 defende uma cobertura mais ampla, incluindo todos os programas públicos de armazenamento dos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo.<sup>89</sup> As duas outras propostas de (iii) Rússia e Paraguai e de (iv) Noruega e Singapura seguem a linha da cláusula da paz enunciada na Decisão Ministerial de Bali e procuram estabelecer um “escudo legal” contra disputas sobre esse assunto com base no Acordo sobre Agricultura.<sup>90</sup> Devido ao fracasso das negociações sobre esse ponto, a decisão provisória sobre a cláusula da paz permanece em vigor até que uma solução permanente seja acordada.

Apesar de os Membros concordarem amplamente em limitar ainda mais os apoios domésticos que distorcem o comércio agrícola internacional, os posicionamentos sobre como esse objetivo deve ser alcançado diferenciaram-se significativamente. As discussões envolveram a introdução de um limite geral de apoio doméstico distorcivo ao comércio e como esse limite deveria ser estabelecido, seja, por exemplo, por meio de um teto fixo, ou por uma porcentagem da produção.<sup>91</sup>

87 WORLD TRADE ORGANIZATION. 2018 Annual Report. Geneva: WTO, 2018. p. 32.

88 Ver documento JOB/A/99 da OMC. Disponível em: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc\\_155777.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155777.pdf). Acesso em: 17 Set. 2018.

89 WORLD TRADE ORGANIZATION. MC11 in brief: agricultural issues. Disponível em: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc11\\_e/briefing\\_notes\\_e/bfagric\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/briefing_notes_e/bfagric_e.htm). Acesso em: 17 Set. 2018.

90 WORLD TRADE ORGANIZATION. 2018 Annual Report. Geneva: WTO, 2018. p. 46.

91 WORLD TRADE ORGANIZATION. 2018 Annual Report. Geneva: WTO, 2018. p. 47.

Por fim, a OMC e o *International Trade Center* (ITC) lançaram, durante a décima primeira Conferência Ministerial, o portal do algodão (*Cotton Portal*)<sup>92</sup> que fornece, em um única plataforma on-line, todas as informações disponíveis sobre algodão, como, regras de acesso a mercado, estatísticas comerciais, assistência ao desenvolvimento, contatos comerciais de determinados países. Essa iniciativa responde a uma demanda dos países do *Cotton-4* (Burkina Faso, Benin, Chade e Mali) por uma melhora no acesso à informação sobre acesso a mercados.<sup>93</sup>

Com base na análise desenvolvida, pode-se afirmar que ainda há muito em que se avançar na regulação do comércio internacional agrícola, principalmente em questões de grande relevância para os países em desenvolvimento. A fim de se compreender os principais atores e os interesses que permeiam a instituição dessas regras, cumpre investigar o posicionamento do Brasil e dos EUA nessas negociações multilaterais.

### 3. POSICIONAMENTO DE BRASIL E EUA NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS NO SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO

O comércio internacional tem se desenvolvido ao longo dos anos por meio de regras e diretrizes gerais, as quais foram sendo elaboradas, de início, por tratados bilaterais e, a partir da criação do GATT 1947 e da OMC, por meio do aprofundamento de negociações multilaterais. Como plataforma de negociação política, o sistema multilateral do comércio é marcado pela atuação das partes contratantes tanto individualmente quanto em grupos e coalizões. O desempenho dessas partes em busca da afirmação de suas posições coaduna-se com o interesse que prevalece em cada período de negociação. Atualmente, observa-se atuação concomitante tanto de membros desenvolvidos quanto em desenvolvimento.

Todavia, salienta-se que essa dinâmica negociadora nem sempre foi assim. Antes do fim da Segunda Guerra Mundial, já nos momentos que antecederam a negociação da Carta de Havana (1947), EUA e Reino Unido, potências prevaletentes e que redesignavam o novo

92 Para mais informações, ver : <http://www.cottonportal.org/cotton>.

93 WORLD TRADE ORGANIZATION. 2018 Annual Report. Geneva: WTO, 2018. p. 48.

cenário internacional à época, já apontavam para uma convergência na construção de uma nova ordem econômica internacional baseada no liberalismo. Esse sistema seria a instrumentalização para o progresso econômico, por intermédio da remoção de barreiras ao comércio e do acesso igualitário às matérias-primas, incluindo nesse âmbito os produtos agrícolas.<sup>94</sup>

Em negociações relativas à preparação da Carta de Havana, os EUA propuseram a proibição de todas as barreiras não tarifárias, de forma a limitar que os governos interferissem no fluxo de livre comércio. Essa abordagem, desenvolvida pelos diplomatas americanos na década de 1940, no âmbito do Comitê Preparatório para a Conferência de Havana, incluía, ainda, estabelecer um quadro de redução tarifária e impor limites ao direito dos Estados em intervirem no comércio privado. No entanto, ressalta-se que, mesmo em consonância com o posicionamento do Reino Unido previamente à Conferência de Havana, o Departamento de Agricultura dos EUA almejava que o setor agrícola fosse excluído das tratativas.

Em 1948, foi realizada a Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego ou Conferência de Havana, convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU). Nesta também foi idealizada a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), a qual seria cunhada com o objetivo de supervisionar e liberalizar o comércio internacional, sendo dotada de um mandato e programa abrangentes. O projeto da Carta constitutiva da OIC ficou conhecido como Carta de Havana e, nesta, foi desenvolvida uma série de capítulos que exprimiam as preocupações da época, tais como Atividade Econômica e Emprego, Desenvolvimento Econômico e Reconstrução, Política Comercial, Práticas Negociais Restritivas (de partes privadas), Acordos Intergovernamentais sobre *Commodities* e Disposições Institucionais.

Ressalta-se que a posição norte-americana na Conferência de Havana era a de que os países menos desenvolvidos poderiam melhor prosseguir com o seu desenvolvimento econômico por meio da participação no sistema multilateral do comércio, aliado ao menor nível possível de tarifas. Essa ótica teve o apoio de vários Estados, como Canadá e Reino Unido, porém, outros países, como Índia, Brasil e Austrália, seguiram com pontos de vista opostos, exigindo disposições especiais na Carta de Havana para o alcance do desenvolvimento

econômico e da flexibilidade na utilização de tarifas e outras barreiras com vistas à proteção da indústria nascente.

Outro debate que circundou as negociações da OIC foi a questão dos subsídios, especialmente subsídios à exportação, que constituíam um dos pilares da política agrícola americana. Nessa época, vigorava nos EUA o *Agricultural Adjustment Act*, de 1938, que permitia que as autoridades americanas recorressem às tarifas, restrições quantitativas e subsídios à exportação de modo a estabilizar os preços domésticos.<sup>95</sup> Reino Unido, Canadá e Brasil convergiam em objeção a essas medidas e, adicionalmente, o Reino Unido assinalava sua contrariedade aos subsídios ligados à renda não vinculados a *commodities* específicas.<sup>96</sup>

Com a decisão dos EUA de não ratificar a Carta de Havana, uma vez que temia-se que não fosse aprovada no Congresso, a proposta de criação da OIC entrou em colapso. O mesmo aconteceu com as dispositivos da Carta, inclusive aqueles referentes à agricultura, como os Acordos Intergovernamentais sobre *Commodities* e os relativos ao desenvolvimento econômico. No entanto, as disposições relativas às tarifas e outras questões sobre a importação e exportação de bens tinham sido finalizadas no início do processo preparatório para a Conferência de Havana e foram incluídas no denominado Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), de 1947.<sup>97</sup> Negociações sobre tarifa faziam parte do mandato do presidente dos EUA e não precisavam ser aprovadas pelo Congresso, o que viabilizou a criação do GATT.

Assim, com a entrada em vigor do GATT 47, foram delineados mecanismos jurídicos para tratar do

95 JANK, Marcos S.; ARAÚJO, Leandro Rocha de; LIMA, Rodrigo C. A.; JUNQUEIRA, Carla. Agricultura. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (coord.). *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Lex; Aduaneiras, 2005. p. 48.

96 PORTER, Jane M.; BOWERS, Douglas E. *A short history of U.S. agricultural trade negotiations*. Staff Report AGES 89-23. Washington DC: Agricultural and Rural Economy Division, Economic Research Service, US Department of Agriculture, 1989. p. 3.

97 Segundo Paulo Estivallet de Mesquita: “com isso, o principal instrumento de regulamentação do comércio internacional ficou sendo o GATT, um acordo “provisório” negociado em 1947, em Genebra, durante a terceira das quatro reuniões do Comitê Preparatório da OIC. As cláusulas gerais do GATT inspiraram-se em larga medida no capítulo do projeto de Carta constitutiva da OIC que tratava de regras comerciais, o qual, por sua vez, tinha sido fortemente influenciado por acordos comerciais bilaterais, principalmente aqueles negociados pelos EUA depois de 1934” (MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 26).

94 THIRD WORLD NETWORK. *The multilateral trading system: a development perspective*. New York: UNDP, 2001. p. 29.

comércio de bens de forma geral. Contudo, as Partes integrantes do GATT, por sua vez, empreenderam, paulatinamente, esforços para trazer o comércio agrícola à baila nas rodadas de negociação para que este também fosse disciplinado pelo sistema multilateral do comércio e para que, principalmente, fossem coibidos os abusos praticados pelos Estados.

Na Rodada Annecy (1949), por exemplo, observou-se o episódio em que a concessão de uma quota com tarifa reduzida para manteiga pelos EUA foi considerada “excessiva”. Isso levou o Secretário de Agricultura a impor, legalmente, uma proibição à importação de manteiga. Esse caso se materializou na primeira autorização de suspensão de concessões por uma parte contratante (Holanda) a outra por violação ao GATT.<sup>98</sup>

Entretanto, o GATT previa certas derrogações ou exceções especiais (*waivers*), as quais outorgavam tratamento diferenciado protecionista aos produtos agrícolas, prejudicando a liberalização do setor. Dentre essas medidas, destacam-se: (i) barreiras tarifárias; (ii) barreiras não tarifárias (quotas e restrições quantitativas) e (iii) subsídios — tanto à produção doméstica quanto à exportação.<sup>99</sup>

Quanto às restrições quantitativas, o Artigo XI do GATT 47<sup>100</sup> prescrevia que era proibida a utilização de quotas e outras formas de restrição sobre quantidades comercializadas. Entretanto, essa disposição era alvo de algumas exceções referentes à produção agrícola, desde que vinculadas a programas de limitação da produção.<sup>101</sup> Essas exceções consistiam em: (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 comércio internacional; e (iii) restrições à importação com vistas à viabilização de restrição da produção ou comercialização de determinado produto doméstico similar ou a remoção de excesso temporário da produção nacional similar.<sup>102</sup>

Importante destacar que, após a Segunda Guerra Mundial, continuava a vigorar nos EUA o *Agriculture Adjustment Act*, com novas atualizações. Contudo, posteriormente, e de forma paradoxal ao objetivo de liberalização, em 1955, os países contratantes do GATT concederam um *waiver* para a Seção 22 do *Agriculture Adjustment Act*, em que ficou estabelecida a permissão para o uso de tarifas, restrições quantitativas e subsídios à exportação como instrumentos de proteção agrícola, em consonância com a realidade da política norte-americana e os *lobbies* ruralistas no Congresso à época. Assim, os EUA, não satisfeitos, e mesmo diante de violação ao GATT 47, empreenderam uso de ajustes e quotas sobre as importações de uma grande gama de produtos, como algodão, trigo, amendoim, aveia, centeio, cevada e produtos derivados destes, bem como produtos lác-

98 MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013, p. 35.

99 Nas palavras de John M. Breen: “In some cases, the GATT adopted special rules with respect to agriculture; in other cases, nations gained special treatment by explicit waivers, reservations in accession agreements, or informal “grandfather” agreements. Still other policies are nominally addressed by the GATT, but in practice the provisions have had little or no effect” (BREEN, John M. *The GATT Uruguay round: a negotiating history (1986-1992) agriculture*. Boston: Kluwer Law and taxation Publishers, 1993. p. 4.)

100 Segundo o texto original do Artigo XI (General Elimination of Quantitative Restrictions), parágrafo 1º, do GATT 1947: “No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party”.

101 MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013, p. 33.

102 Segundo Paulo Estivallet de Mesquita: “O GATT contém várias exceções pautadas pelo realismo – em especial, pela realidade da política norte-americana da década de 1940. Em 1947, um senador norte-americano propôs suspender as negociações em Genebra até que a Comissão de Comércio Internacional (USITC) tivesse analisado o impacto que tarifas mais baixas teriam sobre a economia norte-americana. O Departamento de Estado negociou com o Senado a rejeição da proposta, em troca de uma válvula de escape — uma “salvaguarda” — que permitiria elevar tarifas se, por circunstâncias imprevistas, o aumento das importações de um produto causasse dano à indústria doméstica. Essa cláusula de salvaguarda foi incorporada *ipsis literis* no GATT. O artigo que estabelece a proibição geral de restrições quantitativas contém uma exceção feita sob medida para atender os requisitos da legislação agrícola norte-americana. Com base no *Agricultural Adjustment Act* de 1933, os produtores norte-americanos de lavouras básicas (*basic crops*) recebiam, em troca da participação em programas de controle de oferta, preços de sustentação relacionados aos preços vigentes no período anterior à I Guerra Mundial – superiores, em decorrência da deflação do pós-Guerra, aos preços mundiais” (MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013, p. 32).



teos<sup>103</sup>.<sup>104</sup> Logo, foi conferida uma suspensão de obrigações em favor do direito de impor restrições quantitativas a produtos agrícolas, suspendendo as obrigações contraídas no GATT 47. Nesse contexto, salienta-se que, no mesmo ano, o Japão aderiu ao GATT, porém, este conseguiu resguardar suas quotas de importação em seu Protocolo de Acesso.<sup>105</sup>

Alguns dos países europeus (Bélgica, Luxemburgo e Alemanha) que tinham mantido restrições, como quanto às restrições na balança de pagamentos, enfrentaram dificuldades quando suas moedas se tornaram conversíveis, tendo também procurado e conseguido *waiwers* para produtos agrícolas. Nesse sentido, o *waiwer* dos EUA abriu caminho e encorajou a Comunidade Econômica Europeia (CEE) para que lançasse sua Política Agrícola Comum (PAC), na década de 1960, como elemento essencial do Tratado de Roma.<sup>106</sup> A PAC tem por objetivo “proteger o mercado intrabloco por intermédio de uma série de salvaguardas em detrimento de previsões externas e/ou internacionais”.<sup>107</sup> Apesar de os subsídios de EUA e da Europa serem efetuados de formas diferentes, tudo isso representou um golpe à adequação da agricultura ao GATT, pois impedia a negociação de reduções tarifárias.<sup>108</sup>

Desse modo, observa-se que os Estados encontravam-se respaldados pela regulação comercial internacional, que permitia o subsídio a seus agricultores e promovia a proteção da forma como desejassem e, adicionalmente, poderiam, ainda, exportar o excesso con-

sequentemente gerado por intermédio dos subsídios.<sup>109</sup> Vale ressaltar que até 1955, não havia qualquer proibição no GATT referente à utilização de subsídios domésticos ou de exportação. Contudo, naquele ano, foi adotado dispositivo no GATT que proibia os subsídios à exportação, todavia, permaneceria vigente a exceção aos produtos primários, entre eles a espécie de produtos agrícolas (Artigo XVI, parágrafo 3º e 4º).<sup>110</sup> Essa ressalva asseverava um verdadeiro tratamento especial e diferenciado às avessas no comércio internacional, o que marcaria o sistema multilateral de comércio por mais de quarenta anos.

Quanto aos subsídios à exportação, esses foram colocados em cheque no GATT no caso *France — Assistance to exports of wheat and wheat flour (BISD 7S/46)*.<sup>111</sup> Nesse caso, o que se questionava era a utilização de subsídios à exportação e a referência à repartição equitativa do comércio mundial (*equitable share of world trade*). A expressão *equitable share*<sup>112</sup> apareceu, primeiramente, na Carta de Havana, em seu Artigo 28, tendo sido apresentada desde a proposta americana.<sup>113</sup> Esse conceito, de difícil interpretação, foi aplicado em 1958 em um caso que envolvia subsídios franceses à exportação de farinha de trigo e que não estavam em conformidade com o GATT, pois a França tinha alcançado mais que uma repartição equitativa do mercado mundial. O painel lo-

109 JANK, Marcos S.; ARAÚJO, Leandro Rocha de; LIMA, Rodrigo C.A.; JUNQUEIRA, Carla. Agricultura. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (coord). *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 39.

110 Segundo o Artigo XVI, parágrafo 3º do GATT 47: “The contracting parties should seek to avoid the use of subsidies on the export of primary products. If, however, a contracting party grants directly or indirectly any form of subsidy which operates to increase the export of any primary product from its territory, such subsidy shall not be applied in a manner which results in that contracting party having more than an equitable share of the world trade in that product, account being taken for the shares of the contracting parties in such trade in the products during a previous representative period, and any special factors which may have affected or be affecting such trade in the products.”

111 GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE. Conciliation, French Assistance to Exports Of Wheat and Wheat Flour. Report Adopted on 21 November 1958, L/924 - 7S/46. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/58wheflr.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/58wheflr.pdf). Acesso em: 13 Sep. 2018.

112 Segundo John Breen, o conceito de *equitable share* é fundamentalmente contrário à ideia de acesso a mercados, que é uma das essências do GATT (BREEN, John M. *The GATT Uruguay round: a negotiating history (1986-1992) agriculture*. Boston: Kluwer Law and taxation Publishers, 1993. p. 5.)

113 BREEN, John M. *The GATT Uruguay round: a negotiating history (1986-1992) agriculture*. Boston: Kluwer Law and taxation Publishers, 1993. p. 5.

103 Ressalta-se que, após a 2ª Guerra Mundial, ainda vigorava o Agriculture Adjustment Act 1938, atualização do Agriculture Adjustment Act de 1933, que permitia o emprego de tarifas, restrições quantitativas e subsídios à exportação como mecanismo de proteção e desenvolvimento da produção agrícola, atendendo aos interesses dos lobbies ruralistas americanos.

104 BREEN, John M. *The GATT Uruguay round: a negotiating history (1986-1992) agriculture*. Boston: Kluwer Law and taxation Publishers, 1993. p. 7.

105 MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013, p. 36.

106 THIRD WORLD NETWORK. *The multilateral trading system: a development perspective*. New York: UNDP, 2001.

107 SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. O desenvolvimento da política agrícola comum da União Europeia. *Revista de Direito Internacional*, v. 13, n. 3, p. 374-389, 2016.

108 FLORENCIO SOBRINHO, Sérgio A. A. L.; SIMÕES, Antônio José Ferreira; OLIVEIRA, Glivânia Maria de. Liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas temperados: perspectivas para a agricultura brasileira. *Caderno do IPRI*, Brasília, n. 4, p. 1-40, 1990. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/cadernos-do-ipri-num-04.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2018. p. 17.



grou decisão desfavorável à França, aduzindo que, ao promover subsídios à exportação (causa substancial do prejuízo), ela aumentara a parcela de mercado na Ásia, sendo esta, mais do que equitativa, tendo a Austrália, por sua vez, sido prejudicada em suas exportações.<sup>114</sup>

Assim, as principais distorções no GATT eram, na verdade, aquelas de caráter não tarifário, uma vez que a consolidação e redução de tarifas agrícolas possuíam baixos efeitos concretos. Logo, ao final desse período, e com a existência de exceções às regras já vigentes, a impressão era a de que o tema agricultura permanecia “excluído” do GATT.<sup>115</sup> A verdade era que essas discussões estavam profundamente incorporadas a questões institucionais, que os membros consideravam politicamente intocáveis, por isso poucos avanços foram percebidos na área.

Na Rodada Tóquio (1973-1979),<sup>116</sup> procurou-se novamente trazer o comércio agrícola para as regras do GATT, atendendo à demanda dos países em desenvolvimento, contudo, sem êxito, frente a um ambiente de ascensão protecionista como foi o da década de 1970.

114 Segundo decisão do painel, “subsidy arrangements have contributed to a large extent to the increase in France’s exports of wheat and of wheat flour, and that the present French share of world export trade, particularly in wheat flour, is more than equitable.” (GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE. *Conciliation, French Assistance to Exports Of Wheat and Wheat Flour*. Report Adopted on 21 November 1958, L/924 - 7S/46. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/58wheffr.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/58wheffr.pdf). Acesso em: 13 Sep. 2018. p. 6).

115 MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 36.

116 Segundo Maria Clara Duclos Carisio: “Nas rodadas anteriores, a participação dos países em desenvolvimento havia sido pouco expressiva, tanto em número de participantes, como na quantidade de linhas tarifárias objeto de rebaixas. Por força da cláusula de nação mais-favorecida, as rebaixas tarifárias promovidas pelos países desenvolvidos eram automaticamente estendidas aos países em desenvolvimento, mas estes tinham pouca ou nenhuma influência sobre o alcance das negociações ou sobre as exceções à regra acordada para os cortes tarifários. Tais exceções concentravam-se em produtos ou setores considerados “sensíveis” que, muitas vezes, eram aqueles em que o fator trabalho era predominante e nos quais, conseqüentemente, os países em desenvolvimento eram mais competitivos. Considerando ainda que muitos países em desenvolvimento enfrentavam sérias dificuldades de balanço de pagamentos, ou seguiam políticas de substituição de importações, poucos estavam dispostos a “pagar” concretamente pelos benefícios que pudessem tirar das negociações e procuravam apenas transformar em resultados concretos os princípios de tratamento especial e diferenciado, mencionados no Acordo Geral” (CARÍSIO, Maria Clara Duclos. *A evolução da política agrícola comum da União Europeia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações intercontinentais sobre agricultura*. Brasília: FUNAG, 2006. p. 59-61).

Foram criados grupos de negociação para alguns temas tais como: valoração aduaneira, licenças de importação, medidas antidumping, subsídios e medidas compensatórias, compras governamentais, barreiras técnicas e salvaguardas, contudo, o GATT excluía o comércio de produtos primários das disciplinas em matéria de subsídios.<sup>117</sup> Além disso, à época se observou a preocupação com as barreiras técnicas ao comércio, que afetavam também o comércio agrícola, pelo que foi adotado o Acordo sobre Barreiras Técnicas da Rodada Tóquio<sup>118</sup> (*Standards Code*).<sup>119</sup>

Pode se concluir que, até a década de 1980, demandas referentes à agricultura ocupavam um lugar secundário nas negociações em curso do GATT.<sup>120</sup> Por esse motivo, os Estados, individualmente ou por meio de grupos de Estados, como no caso da CEE, desenvolveram sistemas complexos de regulação agrícola e barreiras à importação. Esses programas desenvolveram-se de forma ampla e distinta, tanto entre os países quanto entre grupos de *commodities* dentro de nações individuais. Porém, na Reunião Ministerial de 29 de novembro de 1982, as Partes contratantes do GATT declararam a necessidade de haver uma reforma para que o tema agricultura fosse totalmente incorporado, melhorando a efetividade das regras do GATT e promovendo acesso a mercados e maior competição nas exportações.<sup>121</sup>

Apenas na Rodada Uruguai (1986-1994) surgiram ações concretas para que houvesse a inclusão de regras mais efetivas sobre agricultura no âmbito do sistema

117 CARÍSIO, Maria Clara Duclos. *A evolução da política agrícola comum da União Europeia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações intercontinentais sobre agricultura*. Brasília: FUNAG, 2006. p. 59-61.

118 Ressalta-se que, em 1994, ao estabelecerem a OMC, os Estados negociaram um novo acordo sobre barreiras técnicas, o TBT Agreement incorporando e aprofundando os princípios do Standards Code.

119 JANK, Marcos S.; ARAÚJO, Leandro Rocha de; LIMA, Rodrigo C.A.; JUNQUEIRA, Carla. Agricultura. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (coord). *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 50.

120 FLORENCIO SOBRINHO, Sérgio A. A. L.; SIMÕES, Antônio José Ferreira; OLIVEIRA, Glivânia Maria de. Liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas temperados: perspectivas para a agricultura brasileira. *Caderno do IPRI*, Brasília, n. 4, p. 1-40, 1990. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/cadernos-do-ipri-num-04.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2018. p. 17.

121 GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT. Ministerial Declaration. Adopted on 29 November 1982, GATT Document L/5424. Disponível em: [https://www.wto.org/gatt\\_docs/English/SULPDF/91000208.pdf](https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91000208.pdf). Acesso em: 3 Ago. 2018. Parágrafo 7 (v).

multilateral.<sup>122</sup> A configuração de poder no estabelecimento do GATT 47 e em seus primeiros ciclos negociadores era clara: os EUA e os principais Estados europeus eram as potências comerciais que governavam o regime de comércio agrícola mundial. Nesse contexto, EUA e CEE foram consolidando-se como atores internacionais que promoviam fortes subsídios à sua agricultura, porém, de formas distintas, o que acabava travando as negociações para liberalização. Os EUA, mesmo pleiteando maior liberalização agrícola dentro do sistema multilateral, respaldavam-se em políticas protecionistas domésticas. Já os países europeus focavam na prática de subsídios agrícolas à exportação.

No entanto, apesar de as negociações agrícolas avançarem lentamente, diversas coalizões foram surgindo ao longo da Rodada Uruguai, o que foi marcante para o direcionamento da pauta negociadora e o calibrar do poder de barganha dos países. Paradoxalmente as suas políticas internas protecionistas, os EUA visavam ao acesso de suas exportações agrícolas ao mercado da CEE, de forma a amenizar o desequilíbrio em suas contas externas, portanto, adotaram posicionamento mais agressivo quanto à matéria. Ressalta-se que, dois anos após iniciadas as negociações, alguns resultados apareceram na Conferência de Montreal (1988), onde se cristalizou a importância do tema agricultura.<sup>123</sup> Nela, os EUA, por um lado, reafirmaram seu posicionamento de que todos os subsídios agrícolas que distorcessem o comércio deveriam ser eliminados em dez anos. Por outro lado, a Europa reafirmava sua posição defensiva protecionista e tentava negociar com EUA alguma abertura, com reservas de que os norte-americanos pudessem questionar sua PAC perante o sistema multilateral do comércio. O Brasil, por sua vez, teve atuação destacada, firmando dois tipos de aliança: a primeira com a Índia, em que se criticou o excesso de ambição dos países europeus, desproporcional ao que se defendia no âmbito agrícola; e a segunda com a Austrália, em que se

defendeu a liberalização agrícola, juntamente ao Grupo de Cairns, formado por exportadores agrícolas.<sup>124</sup>

Entretanto, na Rodada Uruguai houve uma contraposição de interesses, além de uma mudança na política norte-sul em vigor no âmbito multilateral do comércio. Destaca-se que diferentes alianças foram desenvolvidas, a depender das questões abordadas, conduta que continuou desde então. Primeiramente, em 1982, foi criado o G-10, grupo de 10 países liderados por Argentina, Brasil, Egito, Iugoslávia e Índia, com o intuito de questionar a agenda proposta pelos EUA para o lançamento da nova rodada. Os países em desenvolvimento participantes do G-10 seguiam as aspirações terceiro-mundistas que emergiam desde a década de 1960, ou seja, projetos com propósitos desenvolvimentistas. Todavia, a atuação do G-10 teve seu destaque ao preconizar que os membros bloqueariam a abertura de novas rodadas de comércio até que questões tradicionais fossem resolvidas (questões *standstill* e *rollback*), havendo, sobretudo, resistência quanto à negociação de serviços<sup>125</sup>.

Antes da criação do G-10, os países em desenvolvimento, inspirados pelas ideias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), atuavam no sistema multilateral por meio do G-77, base política da criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (em inglês, UNCTAD)<sup>126</sup>, e, apesar de grande, a coalizão atuava ora com mais ora com menos efetividade. Exemplo, à época das Rodadas Kennedy e Tóquio, os países em desenvolvimento conseguiram articular algumas demandas relativas ao

124 Segundo o embaixador Celso Amorim: “A novidade foi o bom entendimento com os indianos mesmo em torno da questão agrícola, na qual eram e continuam a ser muito defensivos. Seja porque os indianos se sentissem ameaçados pelos subsídios dos europeus e americanos em seu próprio mercado, seja porque tivessem alguma ambição exportadora, mesmo que limitada, seja ainda porque pretendessem usar o tema agrícola como escudo contra pretensões em outras áreas de negociação [...]” (AMORIM, Celso. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013. p. 84).

125 Segundo Hoekman, Mattoo e English, a fase que vai de 1982 a 1986 marcam a fase de pré-negociação da Rodada Uruguai, em que se desenvolveram várias coalizões entre os países em desenvolvimento, como o G-10. Esse grupo é formado pelos cinco grandes – Argentina, Brasil, Egito, Índia e Iugoslávia – e, também, Cuba, Nigéria, Nicarágua, Peru e Tanzânia. Esse grupo simbolizou a tradicional diplomacia de coalizões dos países em desenvolvimento, como o G-77 na UNCTAD e o Movimento dos Países Não-Alinhados, na Assembleia Geral da ONU (HOEKMAN, Bernard; MATTOO, Aaditya; ENGLISH, Phillip. *Development, trade, and the WTO: a handbook*. Washington D.C: The World Bank, 2002. p. 489.)

126 Sigla para United Nations Conference on Trade and Development.

122 JANK, Marcos S.; ARAÚJO, Leandro Rocha de; LIMA, Rodrigo C.A.; JUNQUEIRA, Carla. Agricultura. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (coord). *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 39; MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 89.

123 FLORENCIO SOBRINHO, Sérgio A. A. L.; SIMÕES, Antônio José Ferreira; OLIVEIRA, Glivânia Maria de. Liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas temperados: perspectivas para a agricultura brasileira. *Caderno do IPRI*, Brasília, n. 4, p. 1-40, 1990. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/cadernos-do-ipri-num-04.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2018. p. 18.

tratamento diferenciado e acrescentá-las ao arcabouço normativo do sistema multilateral do comércio. No entanto, após esse período, o objetivo dos EUA foi o lançamento de uma Rodada mais ampla e que discutisse mais temas sensíveis, o que fez com que houvesse discordâncias dentro do próprio G-77.<sup>127</sup>

Outra coalizão que emergiu nesse período foi o *café au lait*, que incluía tanto países industrializados quanto países em desenvolvimento, e tinham como principais líderes os representantes de Colômbia e Suíça (por isso a nomenclatura “café com leite”).<sup>128</sup> Segundo Amrita Narlikar,<sup>129</sup> o *café au lait* demonstrou sucesso ao utilizar uma estratégia de barganha integrativa, pois, em vez de simplesmente resistir à expansão da agenda do GATT, se engajou na pesquisa e discussão entre membros e observadores, com foco em questões basilares e *trade-offs*, que sugeriam um compromisso com a equidade em todo o processo ao invés de simplesmente a busca por resultados finais. Tanto o G-10 quanto o *café au lait* foram criados em torno da questão da inclusão ou não de serviços na Rodada, em troca da discussão sobre temas sensíveis de seu próprio interesse, a exemplo da agricultura. O *café au lait*<sup>130</sup> era formado por, aproximadamente, 50 países, dentre eles, 14 dos maiores exportadores agrícolas que, antes da reunião de Punta del Este, formaram o Grupo de Cairns.

O Grupo de Cairns foi criado na Austrália, em 1986,

com o intuito de propugnar sua estratégia em relação às negociações agrícolas na Rodada Uruguai, uma vez que tinham na produção e exportação de produtos agrícolas uma forte base econômica. Foi formado tanto por países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, tendo como principais expoentes Brasil, Argentina, Nova Zelândia, Canadá, Austrália, dentre outros de seus 13 membros à época<sup>131, 132</sup> os quais, isoladamente, não teriam maiores condições de influir no processo e, por esta razão, buscaram juntos (e o fazem até hoje) a eliminação significativa de proteções e subsídios (à exportação e internos à produção), além do acesso a mercados protegidos por várias barreiras tarifárias e não tarifárias.<sup>133</sup>

Ressalta-se, então, de forma mais crítica, que o Grupo de Cairns seguiu basicamente, a orientação geral norte-americana em prol da liberalização, contudo, o Grupo foi marcado na Rodada Uruguai por suas posições individualizadas devido a uma série de fatores, que incluíam desde a sua própria composição (países desenvolvidos e em desenvolvimento) à necessidade de se impor como parceiro confiável em um ambiente de discordância política. Conforme pontuam Florêncio Sobrinho, Simões e Oliveira<sup>134</sup>,

muito cedo os membros do Grupo perceberam que, em um terreno onde quase sempre a negociação foi resumida a um embate bilateral entre a CEE e os EUA, Cairns só poderia manifestar-se como parceiro efetivo posicionando-se como fiel da balança entre os dois grandes.

Isso denota o papel fundamental e definidor que esse grupo desempenhou e ainda desempenha nas negociações do sistema multilateral do comércio.

127 Segundo Feliciano de Sá Guimarães: “Com o racha nos países em desenvolvimento, o G-10 começava a ficar isolado nas negociações. A agenda do G-10 recusava terminantemente a inclusão dos novos temas e mantinha a defesa do standstill, rollback e tratamento diferenciado. O Draft apresentado pelo grupo, de autoria brasileira, tinha como início dois grandes capítulos sobre as demandas. Até o último anexo esses temas estavam presentes na declaração, permeando todos os parágrafos” (GUIMARÃES, Feliciano. *A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a Política Externa Brasileira: acordos assimétricos, coerção e coalizões*. 2005. 205 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2005, p. 156).

128 KLEEN, Peter. So alike and yet so different: a comparison of the Uruguay Round and the Doha Round. Jan Tumlir Policy Essays. Brussels: European Centre for International Political Economy, 2008. Disponível em: <http://ecipe.org/app/uploads/2014/12/so-alike-and-yet-so-different-a-comparison-of-the-uruguay-round-and-the-doha-round.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2016. p. 6.

129 NARLIKAR, Amrita. International trade and developing countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO. London and New York: Routledge, 2003. p. 1019.

130 Segundo Amrita Narlikar, o *café au Lait* é referido como o G-48 em algumas negociações diplomáticas (NARLIKAR, Amrita. International trade and developing countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO. London and New York: Routledge, 2003).

131 Destaca-se que, atualmente, o Grupo de Cairns é composto por 19 países, quais sejam: África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, Tailândia, Uruguai e Vietnã. Para mais informações: <http://cairnsgroup.org/Pages/map/index.aspx>.

132 BREEN, John M. The GATT Uruguay round: a negotiating history (1986-1992) agriculture. Boston: Kluwer Law and taxation Publishers, 1993. p. 52-53.

133 Concomitantemente, no entanto, CEE, European Free Trade Association (EFTA), Japão e Coreia almejavam somente a redução de apoios domésticos aos preços.

134 FLORÊNCIO SOBRINHO, Sérgio A. A. L.; SIMÕES, Antônio José Ferreira; OLIVEIRA, Glivânia Maria de. Liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas temperados: perspectivas para a agricultura brasileira. Caderno do IPRI, Brasília, n. 4, p. 1-40, 1990. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/cadernos-do-ipri-num-04.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2018. p. 36.



Preliminarmente, diante da discordância em um consenso na área agrícola por EUA e CEE quanto ao escopo da negociação,<sup>135</sup> os membros latino-americanos do Grupo de Cairns, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai negaram consenso em outras áreas de negociação, como quanto a serviços. Mais adiante, no momento de lançamento das propostas pelo Grupo de Cairns, estas previam a implantação de uma negociação baseada em três fases: alívio de curto prazo, medidas de reforma e um quadro de reformas no longo prazo. Na primeira fase, previu-se o congelamento nos níveis de subsídios agrícolas prevaletentes, seguido da redução desses níveis em 1989 e 1990. Tais compromissos deveriam envolver os subsídios à exportação, preços administrados e o aumento do acesso a mercados. As reformas incluíam o compromisso de atingir metas de redução das políticas de suporte ao setor agrícola, priorizando políticas que mais contribuíssem contra as distorções (tarifas de importação). Seriam estabelecidas exceções para programas de caráter humanitário, subsídios ao consumo para ajustes estruturais, pagamentos diretos em forma de indenização aos produtores, dentre outras. Já as reformas de longo prazo incluiriam a proibição definitiva de medidas não autorizadas pelo GATT, eliminação de tratamentos excepcionais (*waiwers*) e protocolos e redução à zero de tarifas e subsídios à agricultura.

Cairns propunha utilizar um instrumento assim parecido com o “*Producer Subsidy Equivalent*”, em uma fase de transição e de reformulação de políticas nacionais (subsídios e políticas de suporte agrícola), como medida agregada do nível de benefício líquido aos produtores e para cada produto agrícola. Esse instrumento seria utilizado como “termômetro” para as negociações.

135 Segundo Florêncio Sobrinho, Simões e Oliveira: “Uma dificuldade básica no nível técnico, que historicamente prejudicou a possibilidade de acordarem-se reduções de subsídios na área agrícola, foi a inexistência de uma unidade de medida capaz de estabelecer qual o nível de subsidiação, praticado por cada participante com vistas a, numa etapa posterior, chegar-se à fixação de compromissos de redução. Os componentes da subsidiação vão desde pagamentos por intempéries até preços de referência e subsídios à exportação, não se tendo desenvolvido no passado unidade capaz de expressar essas diferentes grandezas num índice agregado” (FLORÊNCIO SOBRINHO, Sérgio A. A. L.; SIMÕES, Antônio José Ferreira; OLIVEIRA, Glivânia Maria de. Liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas temperados: perspectivas para a agricultura brasileira. Caderno do IPRI, Brasília, n. 4, p. 1-40, 1990. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/cadernos-do-ipri-num-04.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2018. p. 18).

Pela ótica do Grupo, os países em desenvolvimento teriam tratamento diferenciado e mais favorável quanto a medidas de curto prazo, estando excluídos de qualquer contribuição. Entretanto, a solidariedade do grupo era sempre posta em cheque.<sup>136</sup> Salienta-se que a posição do Grupo de Cairns nem sempre foi uníssona, visto que cada membro possuía visões diferentes, unindo-se apenas em prol da liberalização agrícola. Exemplo disso foi o posicionamento dúbio do Canadá, que ora atuava como parceiro dos EUA, ora aplicava subsídios à sua indústria leiteira.

Por fim, em novembro de 1989, o Grupo de Cairns apresentou sua terceira proposta, seguindo a proposta pelos americanos de acesso a mercados e tarifação, lançada em outubro do mesmo ano. Sobre os subsídios internos, Cairns foi contra as políticas comerciais distorcidas e quanto aos subsídios à exportação foi reafirmada sua eliminação. Foi incluída parte relativa a medidas sanitárias, exposta em documento do Grupo de Cairns de 1989, o qual delineava parâmetros que influenciaram a proposta americana de outubro de 1989. A proposta também versava sobre os países em desenvolvimento, que contariam com prazos mais longos amenos cortes em seus subsídios domésticos e menor grau de abertura de mercados, de modo a proteger o papel da agricultura na busca pelo desenvolvimento.

Dentro do Grupo de Cairns, o Brasil assumiu posição de destaque, orientando-se na defesa do tratamento mais favorável aos países em desenvolvimento, para que se obtivesse um período de adaptação que viabilizasse a progressiva eliminação dos subsídios, sem que houvesse impacto social negativo. A participação brasileira também influenciou na elaboração das posições do Grupo quanto a medidas de curto prazo, índice agregado de mensuração e medidas fitossanitárias.<sup>137</sup> Após a frus-

136 FLORÊNCIO SOBRINHO, Sérgio A. A. L.; SIMÕES, Antônio José Ferreira; OLIVEIRA, Glivânia Maria de. Liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas temperados: perspectivas para a agricultura brasileira. Caderno do IPRI, Brasília, n. 4, p. 1-40, 1990. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/cadernos-do-ipri-num-04.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2018. p. 18. KLEEN, Peter. So alike and yet so different: A comparison of the Uruguay Round and the Doha Round. Jan Tumlir Policy Essays, Number 02/2008, Brussels, European Centre for International Political Economy. Disponível em: <http://ecipec.org/app/uploads/2014/12/so-alike-and-yet-so-different-a-comparison-of-the-uruguay-round-and-the-doha-round.pdf>. Acesso em: 28 Ago. 2018. p. 17.

137 FLORÊNCIO SOBRINHO, Sérgio A. A. L.; SIMÕES, Antônio José Ferreira; OLIVEIRA, Glivânia Maria de. Liberali-



tração da Conferência de Bruxelas de 1990, que deveria marcar o término da Rodada, o que não aconteceu, destaca-se que as negociações bilaterais entre EUA e CEE evoluíam informalmente, de tal maneira que resultaram no Acordo de *Blair House* (1992)<sup>138</sup>, propugnado fora do âmbito do GATT 47. Foram incluídas novas modificações para harmonizar as exigências da França, país mais protecionista das CEE. O acordo consistia, na verdade, em um Memorando de Entendimento para resolver uma disputa entre as partes quanto a subsídios conferidos pela CEE a sementes oleaginosas, permitindo que países europeus continuassem a conceder tais subsídios, porém, estabelecendo uma série de restrições a esse suporte governamental, por exemplo, limitando que a área subsidiada não deve exceder a 5.482 milhões de hectares. Além disso, uma restrição de 1 milhão de toneladas (equivalente em farelo de soja) foi colocada sobre a quantidade de subprodutos disponibilizados como resultado do cultivo de oleaginosas para fins não alimentares em terras subsidiadas. Assim, foram introduzidas as normas do GATT ao setor agrícola e, além da redução dos apoios domésticos aos produtores, foram restringidos também os subsídios à exportação. Esse acordo preservou larga margem de manobra para os subsídios europeus e norte-americanos, eliminando os limites por produtos.<sup>139</sup> Adicionalmente, as barreiras não tarifárias foram convertidas em tarifas equivalentes, as tarifas foram consolidadas, reduzindo-as e abriu-se acesso a quotas mínimas para produtos que antes estavam bloqueados porquanto estavam protegidos.

Vale destacar que, além do Acordo de *Blair House*, o consenso dos países desenvolvidos foi mais uma vez decisivo para dar seguimento às negociações. Por meio do QUAD, em que EUA e CEE somados a Japão e Canadá, delineararam os contornos da dinâmica das negociações, com progressos significativos principalmente

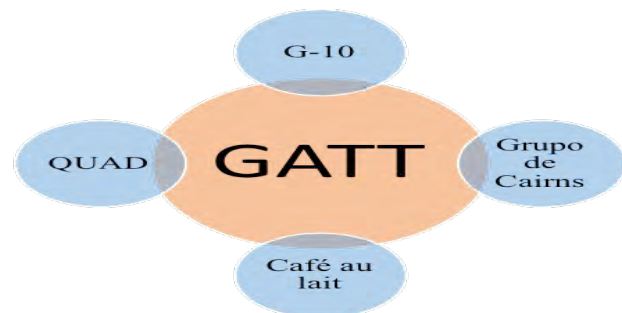
zação do comércio internacional de produtos agrícolas temperados: perspectivas para a agricultura brasileira. Caderno do IPRI, Brasília, n. 4, p. 1-40, 1990. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/cadernos-do-ipri-num-04.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2018. p. 39.

138 Segundo Braz Baracuh, a conclusão da Rodada Uruguai só veio após o Acordo de Blair House, que foi apresentado para todos os membros do GATT como *fait accompli* (BARACUHY, Braz. *Rising Powers, Reforming Challenges: Negotiating Agriculture in the WTO Doha Round from a Brazilian Perspective*. University of Cambridge Centre for Rising Powers Working Papers, n. 1, p. 1-17, May 2011. Disponível em: <http://www.crp.polis.cam.ac.uk/documents/working-papers/crp-working-paper-1-braz-baracuh-rising-powers-re.pdf>. Acesso em: 8 Ago. 2018. p. 5).

139 MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 89.

nas áreas de tarifas e acesso a mercados, o que foi crucial para o estabelecimento do Acordo sobre Agricultura (1994), por exemplo — mesmo com a permanência de exceções elevadas para a manutenção de proteções e subsídios — e para o final da Rodada Uruguai.<sup>140</sup>

**Figura 3 - Grupos de interesse na Rodada Uruguai**



Fonte: CCGI-EESP/FGV

Mesmo que o compromisso fundamental tenha sido alcançado entre os EUA e as CEE no acordo de *Blair House*, sem a presença de membros do Grupo de Cairns, ressalta-se a importância desse agrupamento no momento, pois foi capaz de inspirar muitas das coalizões que se seguiram. Conclui-se, então, que as alianças Norte-Sul e a contribuição construtiva de estudos detalhados para embasar as propostas, tinham provado ser uma estratégia muito promissora.

A negociação do Acordo sobre Agricultura, primeiro esforço bem sucedido ao aproximar as matérias de comércio internacional de produtos agrícolas às regras multilaterais do comércio, trouxe algumas vitórias para os países favoráveis à regulamentação do setor, como a consolidação e posterior redução dos subsídios à exportação e do apoio doméstico aos produtores e o processo de tarifação (transformando barreiras não tarifárias em tarifas), consolidação e redução média das tarifas e o compromisso de acesso a mercados a produtos agrícolas, todas contribuindo para a maior transparência do comércio agrícola. Conseguiu-se a instituição de tetos tarifários mais altos do que as próprias tarifas, contudo, conforme pontua Mesquita,<sup>141</sup> “no que diz respeito a subsídios domésticos, a Rodada Uruguai não teve impacto maior sobre as políticas das principais potências comerciais.”

140 WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. *Understanding the WTO: Basics The Uruguay Round*. 2016. Disponível em: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact5\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm). Acesso em: 8 set. 2018.

141 MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 89.

Outro resultado importante proveniente da Rodada Uruguai foi o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (em inglês, *Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS*), elaborado com o intuito de promover a eliminação das restrições sanitárias domésticas que afetavam o comércio e que não tinham por base a ciência. Desse modo, o objetivo principal do Acordo sobre SPS é evitar que essas medidas acarretem efeitos negativos desnecessários ao comércio agrícola e não sejam, na verdade, medidas protecionistas disfarçadas.<sup>142</sup> Por fim, houve também o estabelecimento da cláusula da paz, em que ficou instituído que os contenciosos relativos a subsídios agrícolas deveriam ser deixados de fora dos mecanismos de solução de controvérsias de 1995 até 2003, como já mencionado anteriormente.

Na Rodada Uruguai, com a assinatura do Acordo sobre Agricultura, foram dados importantes passos de liberalização do setor, por meio de três principais frentes: (i) maior acesso a mercados; (ii) diminuição dos níveis de apoio doméstico e (iii) disciplina das formas de competição nas exportações. Ressalta-se que o Acordo dispõe em seu Artigo 20 sobre a instauração de um mecanismo que prevê a continuidade das negociações de modo a aprofundar o processo de reforma agrícola, que no mandato de Doha alcançou maior consistência e ambição.

Segundo a Carta de Genebra de fevereiro de 2002, esse tripé das negociações na área agrícola era prioridade absoluta para o governo brasileiro, que atuou em conjunto com o Grupo de Cairns, na linha de frente para o alcance do êxito de Doha. Observa-se que UE, Noruega, Suíça, países do Leste Europeu, Japão e Coreia do Sul atuaram de forma defensiva de modo a limitar o acesso a mercados e a evitar a eliminação dos subsídios à exportação. Por fim, os EUA procediam de forma ambígua, buscando tanto ampliar mercados para produtos de seu interesse quanto manter os elevados níveis de apoio interno aos seus agricultores.<sup>143</sup>

Com o advento da OMC, temas relevantes de negociação seriam tratados em sessões especiais dos respectivos comitês ou conselhos da estrutura regular da OMC, como é o caso de agricultura. Deu-se continui-

dade às Conferências Ministeriais onde se tratou das negociações subsequentes, agora no âmbito da OMC. Importante destacar que o tema agricultura voltou a debate na Ministerial de Seattle (1999), terceira reunião ministerial após o vigor da OMC, a qual foi marcada por um malfadado lançamento de uma nova Rodada, protestos antiglobalização e contra o neoliberalismo e manifestações populares contra a OMC.

Em 2001, com o lançamento da Rodada Doha, foi instaurado o mandato de Doha, considerado bastante ambicioso. Este se baseava, principalmente, nos objetivos de acesso a mercados, redução substancial de subsídios domésticos e eliminação dos subsídios à exportação. Na Declaração de Doha (Parágrafo 13), e “sem prejudicar os resultados da negociação”, os ministros se comprometem com negociações abrangentes destinadas a: aumento substancial ao acesso a mercados, reduções com o objetivo de eliminar gradualmente todas as formas de subsídios à exportação, e reduções substanciais nos apoios internos que distorcem o comércio. O mandato prevê que os dispositivos de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento sejam incorporados nas listas de concessões e que as preocupações de natureza não comercial sejam levadas em consideração.

Segundo Braz Baracuh,<sup>144</sup> é possível dividir as negociações em quatro fases: (i) de 2001 a 2003: Ministerial de Cancun, quando “*business as usual*” foi confrontado com novas forças; (ii) de 2004 a 2005: Ministerial de Hong Kong, com a definição de conceitos-chave e pontos de partida para negociação agrícola; (iii) de 2006 a 2008: Mini Ministerial de Genebra, com a definição do nível de ambição geral e (iv) de 2008 ao impasse de 2011: com a tentativa norte-americana de redefinir o nível de ambição e o atual impasse. A essa divisão, pode-se acrescentar, ainda, na visão dos autores, uma quinta: (v) Ministerial de Nairóbi de 2015.

Importante destacar que, com Doha, houve também o fortalecimento das coalizões. Os países em desenvolvimento, dispostos a adotar estratégias mais pragmáticas, agora se reuniram em torno de um plei-

142 AZEVÊDO, Maria Nazareth Farani. A OMC e a reforma agrícola. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 11.

143 BRASIL. Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Carta de Genebra: informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha. Missão do Brasil em Genebra, ano 1, v. 1, fevereiro, 2002. p. 4.

144 BARACUHY, Braz. Rising Powers, Reforming Challenges: Negotiating Agriculture in the WTO Doha Round from a Brazilian Perspective. University of Cambridge Centre for Rising Powers Working Papers, n. 1, p. 1-17, May 2011. Disponível em: <http://www.crp.polis.cam.ac.uk/documents/working-papers/crp-working-paper-1-braz-baracuhy-rising-powers-re.pdf>. Acesso em: 8 Ago. 2018. p. 3-4.

to específico, e não mais de demandas difusas, o que lhes garantiria maior legitimidade para a consecução de seus objetivos e maior sobrevivência.<sup>145</sup> No contexto dessa estratégia, conforme salienta Amrita Narlikar,<sup>146</sup> houve a emergência dos “poderes médios”, ou seja, alguns países em desenvolvimento, principalmente Brasil e Índia, que, em virtude de serem economias emergentes relevantes, conseguiam amplificar a voz dos países em desenvolvimento nas negociações.<sup>147</sup> Isso se tornou essencial para o reequilíbrio de forças no sistema multilateral do comércio e aumentar um maior nível de coesão.<sup>148</sup>

Desse modo, durante a primeira fase elencada acima, a Ministerial de Cancun ganhou importância ímpar. Em 2002 e 2003, as discussões foram mais voltadas ao âmbito doméstico, pois os maiores parceiros visavam definir seus objetivos de política agrícola de médio a longo prazo, o que iria delinear os mandatos negociadores, no caso, a reforma da PAC Europeia e a *Farm Bill* norte-americana. Esperava-se que uma vez definidas essas reformas regulatórias, elas constituiriam a base para um acordo multilateral em agricultura na OMC. Conforme aduz Braz Baracuhy:

*The US was divided between offensive and protectionist domestic interests. This situation offered the driving seat to Europe, which seized the opportunity to advance its view of the Round: modest new market access, preservation of the core features of its subsidy programmes with a continued shift towards the green box, and the development dimension being met through the preservation of its system of preferences granted mostly to ex-colonies. This was perfectly consistent with the goals of the even more protectionist members such as Japan, Switzerland and Norway.*<sup>149</sup>

145 NARLIKAR, Amrita. Fairness in International Trade Negotiations: developing countries in the GATT and WTO. *The World Economy*, v. 29, n. 8, p.1005-1029, 2006. p. 1020.

146 NARLIKAR, Amrita. Fairness in International Trade Negotiations: developing countries in the GATT and WTO. *The World Economy*, v. 29, n. 8, p.1005-1029, 2006. p. 1006.

147 Segundo Amrita Narlikar, o último tipo de coalizão terceiro mundista tradicional no GATT foi o G-10, marcado pela atitude do “just say no” (NARLIKAR, Amrita. Fairness in International Trade Negotiations: developing countries in the GATT and WTO. *The World Economy*, v. 29, n. 8, p. 1005-1029, 2006. p. 1019).

148 NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. The G-20 at the Cancun Ministerial: developing countries and their evolving coalitions in the WTO. *The World Economy*, v. 27, n. 7, p. 947-966, Jul. 2004. p. 948.

149 BARACUHY, Braz. Rising powers, reforming challenges: negotiating agriculture in the WTO Doha Round from a Brazilian perspective. University of Cambridge Centre for Rising Powers Working Papers, n. 1, p. 1-17, May 2011. Disponível em: <http://www.crp.polis.cam.ac.uk/documents/working-papers/crp-working-paper-1-braz-baracuhy-rising-powers-re.pdf>. Acesso em: 8 Ago. 2018. p. 4.

Contudo, a partir de então, verificou-se aproximação entre os países em desenvolvimento, em particular Brasil, China e Índia. Em 2002, a Índia defendeu um posicionamento intermediário nas negociações sobre agricultura, entre a liberalização propugnada pelo Grupo de Cairns e o protecionismo defendido por EUA e UE. Ao mesmo tempo em que se fazia necessário proteger sua população rural, era preciso também enfatizar a dimensão desenvolvimentista que apareceu nas posições indianas no início da Rodada. A Índia aceitou a OMC somente em 2001 e, como parte do compromisso, havia “pagado caro” em seus compromissos com agricultura. A China, por seu turno, simpatizava com a necessidade para garantir maior espaço regulatório para sua população rural menos abastada. Apesar de ser membro do Grupo de Cairns, que predominantemente era favorável à proposta de acesso a mercados, o Brasil entendia o valor sistêmico da Rodada Doha e a prioridade de também reformar os pilares do suporte doméstico e da competição nas exportações agrícolas.

O alto nível de ambição vislumbrado pelo Grupo de Cairns a respeito do acesso a mercados não diferenciava, adequadamente, o pleito entre mercados desenvolvidos e em desenvolvimento, o que de forma natural se tornava um problema para Índia e China. Assim, o potencial de equilibrar interesses ofensivos e defensivos em acesso a mercados para favorecer níveis mais elevados de ambição nas reformas de subsídios e de reforçar a dimensão do desenvolvimento da Rodada foram tomando forma.

A falta de progresso, naturalmente, levou a incertezas sobre os prazos fixados em Doha e, também gerou ansiedades sobre um entendimento entre os países desenvolvidos — EUA e EU — à custa dos interesses e preocupações dos países em desenvolvimento. As primeiras propostas de negociação significativas das delegações mais importantes começaram a surgir no início de 2002, enquanto o presidente do grupo de negociação para Agricultura, Stuart Harbinson, circulou sua primeira proposta com um panorama geral em 18 de dezembro de 2002. O primeiro *draft* de modalidades de Agricultura circulou em 12 de fevereiro 2003, foram criadas três bandas de acesso a mercados, contudo, o *draft* foi muito criticado, tendo sido apresentado nova proposta em 18 de março de 2003.<sup>150</sup>

150 McMAHON, Joseph. The WTO agreement on agriculture: a commentary. New York: Oxford University Press, 2006. p. 229-230.



Após março de 2003, a frustração encontrava-se a tal ponto que o Robert Zoellick, negociador americano pelo *United States Trade Representative* (USTR), ameaçava os membros com um novo *Blair House*. A Mini Ministerial de Montreal, em julho, testemunhou a renovação de pedidos da UE e dos EUA para exercer a liderança e chegarem a acordo entre si sobre o avanço das negociações. A falta de movimentação nas negociações agrícolas entre os EUA e a UE continuou a bloquear avanços em Genebra.

UE e EUA apresentaram um documento comum em 13 de agosto 2003, semanas antes da Conferência Ministerial de Cancun, em que se previu um conjunto de parâmetros para a definição das modalidades que acomodassem os seus interesses em agricultura, em termos de acesso a mercados, apoio doméstico e subsídios à exportação. Esses parâmetros acordados bilateralmente foram tidos em consideração no projeto de Declaração Ministerial de Cancun, elaborado em 25 de agosto de 2003, pelo presidente do Conselho Geral da OMC, Embaixador Perez del Castillo, do Uruguai. Dada a experiência das negociações passadas, muitos pensaram que a proposta conjunta seria um ponto de partida “realista” para um acordo. Entretanto, essa proposta gerou grandes insatisfações<sup>151</sup>. Como ressaltado pela Carta de Genebra de setembro de 2003, ano 2, nº 6:

A insatisfação generalizada com o documento conjunto EUA-CE, aliada à falta de disposição destes para negociar modificações, levou um grupo de países em desenvolvimento de diversas tendências e de grande importância política e econômica, como Brasil, Índia, China, África do Sul, México e Argentina, a buscar resgatar os elementos centrais do mandato de Doha. Para isto, por iniciativa do Brasil, elaboramos uma proposta conjunta de estrutura para as negociações agrícolas, que acabou sendo patrocinada originalmente por 17 países em desenvolvimento, aos quais se juntaram posteriormente mais três. A proposta do Grupo, agora conhecido como G-20, recebeu amplas manifestações de apoio de países em desenvolvimento e de países desenvolvidos membros do Grupo de Cairns.<sup>152</sup>

Após a apresentação da proposta conjunta UE-EUA, as condições foram lançadas para o estabelecimento de uma nova força nas negociações: o G-20 ou

G-20 agrícola. Tratava-se de um grupo monotemático, de postura ofensiva e defensiva, composto por países em desenvolvimento produtores agrícolas, e que buscava a democratização das negociações em agricultura. Desde a criação do G-20, em especial, por intermédio da atuação de Brasil e Índia, este passou a influenciar a agenda negociadora.

O G-20 englobava quase 60% da população mundial total e 70% da população agrícola do globo. O grupo era igualmente responsável por mais de 21% do PIB agrícola do mundo. Ao reunir países em desenvolvimento como Brasil, China, Índia, África do Sul e Argentina, com diferentes interesses e provenientes de todas as regiões do mundo em desenvolvimento, bem como com o desejo genuíno para negociar pragmaticamente soluções, o G-20 trouxe um primeiro sopro de mudança política e simbólica na OMC.<sup>153</sup>

A primeira contribuição dessa nova coalizão de países em desenvolvimento foi uma proposta entregue em 20 de agosto de 2003, resultado de consultas discretas entre Brasil e Índia. Além de um grupo central de países em desenvolvimento que, com o início da crise de negociação, rapidamente se expandiu para incorporar países em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina, esse grupo teve como aliado para sua projeção também a mídia. Segundo Celso Amorim, a “Batalha de Cancun” foi travada nas mesas de negociação, em reuniões amplas e restritas, mas também, e de forma sem precedentes no nosso caso, na mídia.<sup>154</sup> Na reunião plenária final, as portas do auditório em que ocorria o encontro foram abertas para toda a imprensa, tendo o G-20 conseguido que sua versão fosse entregue ao público antes daquela versão que viria a ser propagada por EUA, UE ou pelo Diretor-Geral da OMC. Além disso, nas semanas que se passaram, diversos veículos de comunicação publicaram opiniões dos representantes de EUA e Brasil, o que corroborou maior aproximação dos debates da sociedade civil.

Logo, o que poucos anteviam antes de Cancun era o fato de que uma terceira força, o G-20, um grupo unido

153 BARACUHY, Braz. *Rising Powers, Reforming Challenges: Negotiating Agriculture in the WTO Doha Round from a Brazilian Perspective*. University of Cambridge Centre for Rising Powers Working Papers, n. 1, p. 1-17, May 2011. Disponível em: <http://www.crp.polis.cam.ac.uk/documents/working-papers/crp-working-paper-1-braz-baracuhy-rising-powers-re.pdf>. Acesso em: 8 Ago. 2018. p. 7.

154 AMORIM, Celso. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013. p. 87.

151 Segundo a Carta de Genebra: “apesar do amplo apoio estendido à proposta do G-20, a seção do texto do presidente sobre agricultura reflete, basicamente, o conteúdo do documento EUA-CE”.

152 BRASIL. Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Carta de Genebra: Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha. Missão do Brasil em Genebra, ano 2, n. 6, setembro, 2003.



e uníssono, agora se juntara aos EUA e UE no centro do tabuleiro de negociação. A “ordem natural” do antigo GATT tinha expirado e a “articulação do G-20 como um grupo de países em desenvolvimento com a capacidade não apenas de dizer “não”, mas de formular propostas operativas e realistas na questão agrícola, foi percebida como um fato novo e (para muitos) promissor.<sup>155</sup>

O G-20 chegou a Cancun numa clara e ativa postura negociadora. Buscou-se, sem êxito, incentivar EUA e UE para que se movessem da posição extremamente rígida em que se colocaram ao deixar entrever publicamente (e indicar privadamente) que o cerne de sua posição em agricultura era inegociável. Apesar de todas as resistências, o G-20 teve, sob a coordenação do Brasil, uma atuação central no processo de negociação em Cancun. A proposta do G-20 era ambiciosa na redução dos subsídios e continha uma fórmula de acesso diferenciando aos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os elementos-chave foram: adesão ao mandato de Doha em termos de ambição nos três pilares com disposições especiais de tratamento para países em desenvolvimento. Esta criou um dilema imediato para países desenvolvidos, manter o acordo conjunto e tentar um resultado em Cancun com base no texto Perez del Castillo ou se envolver com o G-20 e tentar encontrar um meio termo.

Em que pesem esforços, várias razões conduziram um desfecho prematuro e precipitado à V Conferência Ministerial, impedindo que se testassem até o fim as possibilidades do processo negociador. O Chanceler do México, Presidente da Ministerial, declarou-se incapaz de seguir presidindo a reunião ao começo da tarde de domingo, 14 de setembro, logo que o Ministro de Botswana declarou que o seu grupo não aceitava iniciar negociações em facilitação de comércio, e o Ministro da Coreia do Sul, por sua vez, demonstrou insatisfação por não ter sido consultado quanto à decisão de retirar temas de investimento e concorrência da pauta, insistindo na manutenção dos quatro temas de Cingapura (investimentos, concorrência, facilitação de comércio e compras governamentais). Outras circunstâncias conspiravam contra o êxito de Cancun: ambiguidades do mandato negociador; pressões políticas dos grandes; certos interesses domésticos inelutáveis; tempo alonga-

do das negociações; coalizões que variam de geometria em função dos diferentes temas; um processo, em suma, em que todos esses fatores interagem intensamente e que, dada a regra do consenso, são capazes de assumir a qualquer momento proporções inesperadas.

A UE manteve suas demandas em nível elevado por um tempo excessivamente longo. A insistência em formulações maximalistas para os temas de Cingapura, levadas a cabo de forma inflexível durante o processo preparatório em Genebra, se estenderam até as horas finais da Conferência. Os EUA, por sua vez, pareciam mais empenhados em promover a negociação agrícola. De fato, a nova caixa azul legitimaria a *Farm Bill* e daria aos EUA uma capacidade prolongada de subsidiar sem sobressaltos sua agricultura. O maior intuito de Zoellick até então era manter os subsídios anticíclicos na “caixa azul”.<sup>156</sup> Ademais, as soluções propostas no documento de Perez del Castillo contribuía pouco para a remoção de subsídios e para a efetiva remoção das barreiras.

Após Cancun, o G-20 tornou-se um parceiro indispensável nas negociações. Combinou, em um único grupo, os interesses agrícolas ofensivos e defensivos, que reforçaram a sua vocação de construção de consensos. Refletindo o equilíbrio interno de forças, o Grupo conseguiu desenvolver posições comuns, tecnicamente sólidas e politicamente sonoras. A reunião ministerial do G-20 realizada em Brasília, em dezembro de 2003, ajudou a colocar as negociações de volta nos trilhos. A participação do Comissário Europeu do Comércio, Pascal Lamy, criou a plataforma necessária de diálogo que estava ausente antes e durante Cancun.

Na segunda fase, de 2004 a 2005, depois de Cancun, as negociações recomeçaram com o propósito de estabelecer um *framework* ou “pacote” para agricultura, entre o mandato geral e modalidades específicas. As negociações resumiram no alcance de um pacote de medidas, mais conhecido como Pacote de Julho, que representou uma importante convergência substancial dos conceitos e ambições dos países. O G-20 ganhou papel fundamental nessa articulação, tendo atuado, portanto, na negociação de dois principais pacotes que tentaram destravar posições: os pacotes de julho de 2004 e, principalmente, o de julho de 2008.

Segundo Braz Baracuhy,<sup>157</sup> esta foi uma fase clara-

155 AMORIM, Celso. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013. p. 89.

156 AMORIM, Celso. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013. p. 96.

157 BARACUHY, Braz. *Rising Powers, Reforming Challenges*:

mente conceitual das negociações. Ressalta-se que o *Non-Group 5*, também conhecido como *FIPs-Five Interested Parties*, composto por Austrália, Brasil, UE, Índia e EUA, tratou-se de importante fórum para as discussões, uma vez que envolvia os principais atores internacionais que lideravam as negociações em seus respectivos grupos de interesses. Além disso, a presença de representantes do Grupo de Cairns, do G-20 e do G-33 conferiu legitimidade também para que se mantivessem agrupamentos específicos e os membros todos envolvidos. Mesmo assim, no lado político, o G-20, muitas vezes, ultrapassou a outros grupos de países em desenvolvimento na afirmação de seu pleito.

A posição do G-20 e suas questões de interesse para os países em desenvolvimento foram consubstanciadas no projeto de quatro modalidades em agricultura (Anexo A). A estrutura da fórmula de acesso a mercados foi central na primeira metade de 2004, em que a fórmula mista, finalmente, deveria mudar para uma “fórmula em bandas”, com tratamento especial e diferenciado. Algumas ideias como cotas tarifárias (*tariff-rate quotas*) e algumas outras projeções iniciais foram exploradas para flexibilidades de acesso ao mercado (produtos sensíveis, produtos especiais, salvaguardas); estrutura de apoio interno (cortes globais, disciplinas específicas por produto, caixa verde); e a eliminação dos subsídios à exportação. As contribuições técnicas do G-20 serviram de base para as discussões, tendo o processo negociador tomado bases diferentes.

Questões-chave de interesse para os países em desenvolvimento foram refletidas no projeto quadro, como modalidades em agricultura (Anexo A): uma contenção para os subsídios domésticos distorcivos, algodão, fórmula escalonada, produtos sanitários e fitossanitários, salvaguardas especiais, entre outras. O Pacote de Julho representou, portanto, ponto fundamental para as negociações de agricultura.

Os resultados do Pacote de Julho de 2004 foram muito tímidos, uma vez que a União Europeia era fortemente resistente à liberalização agrícola, mesmo com a pressão do G-20 e apoio parcial dos EUA, que tinha interesse na liberalização, contudo, continuava com

subsídios domésticos à produção. Desse modo, foram firmados compromissos pouco dinâmicos, que viriam a ser ratificados somente na Conferência Ministerial de Hong Kong, em dezembro de 2005. Quanto a essa Conferência, outro ponto relevante notado foi a histórica declaração do G-110 (G-20, G-33, Países menos desenvolvidos, África, Caribe e Pacífico, NAMA-11, Grupo Africano, e pequenas economias vulneráveis), que reafirmaram que a agricultura era fundamental para o desenvolvimento.

Nesse contexto, como afirma Braz Baracuhy,<sup>158</sup> as conexões entre agricultura e os produtos industriais (NAMA)<sup>159</sup> tornaram-se mais evidentes. Direcionando o acesso ao mercado em NAMA, particularmente no desenvolvimento de mercados em diversos países, esta foi a forma que a UE encontrou para combater a ofensiva sob na agricultura. Segundo a UE, as demandas do G-20 e dos EUA em agricultura tinham de encontrar esforços paralelos de países em desenvolvimento na abertura de seus mercados para bens e serviços. Porém, esse argumento não prevaleceu, e a posição do G-20 e dos países em desenvolvimento permaneceram focadas no tema agricultura e em sua reforma no âmbito multilateral, tema que restara inacabado na Rodada Uruguai e em todas as rodadas passadas.

Entretanto, questões importantes para os grupos de países em desenvolvimento do G-20 e outras nações estavam presentes na Declaração Ministerial de Hong Kong: a reiteração de conceitos-chave no apoio doméstico e no acesso a mercados; a eliminação dos subsídios à exportação até 2013; o paralelismo entre o acesso ao mercado de agricultura e NAMA, com o último determinando o seu nível de ambição, estabelecido no parágrafo 24 da Declaração Ministerial; disposições específicas para o algodão, uma das exigências históricas do *Cotton-4* (Burkina Faso, Benin, Chade e Mali). Entretanto, quando se tornou evidente que seria difícil estabelecer modalidades em Hong Kong, novos prazos foram estabelecidos, como para que fossem concluídas as modalidades até 30 de abril de 2006, com vista a terminar

Negotiating Agriculture in the WTO Doha Round from a Brazilian Perspective. University of Cambridge Centre for Rising Powers Working Papers, n. 1, p. 1-17, May 2011. Disponível em: <http://www.crp.polis.cam.ac.uk/documents/working-papers/crp-working-paper-1-braz-baracuhy-rising-powers-re.pdf>. Acesso em: 8 Ago. 2018. p. 8.

158 BARACUHY, Braz. Rising Powers, Reforming Challenges: Negotiating Agriculture in the WTO Doha Round from a Brazilian Perspective. University of Cambridge Centre for Rising Powers Working Papers, n. 1, p. 1-17, May 2011. Disponível em: <http://www.crp.polis.cam.ac.uk/documents/working-papers/crp-working-paper-1-braz-baracuhy-rising-powers-re.pdf>. Acesso em: 8 Ago. 2018. p. 9.

159 A sigla NAMA é utilizada para se referir à expressão em inglês Non-Agriculture Market Access.

a rodada até o final de 2006.<sup>160</sup> No entanto, entende-se que o sucesso de Hong Kong foi apenas relativo, visto que o único resultado mais robusto foi o acordo sobre o fim dos subsídios agrícolas à exportação e medidas equivalentes, o que já fora acordado em 2004.

Após Hong Kong, as negociações foram retomadas em Genebra, até serem oficialmente suspensas pelo Diretor-Geral Pascal Lamy, em julho de 2006. A UE insistia em alterar o foco da negociação para NAMA, deslocando a ideia basilar de que a agricultura determinaria o nível de ambição das negociações.

Nesse sentido, na terceira fase, de 2006 a julho de 2008, ocorreram novas formas de negociação, nos mais variados foros. Os formatos multilaterais de negociações foram movidos pelos FIPs, G-6 e G-4, iniciando-se em Davos em janeiro de 2006, permanecendo a China ausente dessas negociações até 2008. Dois pontos, que já eram velhos conhecidos, tomaram conta da pauta, quais sejam os cortes dos subsídios americanos e o acesso ao mercado agrícola europeu, além disso, outra questão emergiu, o acesso aos mercados dos países em desenvolvimento para produtos industriais (NAMA). Os prazos de apresentação para o primeiro semestre de 2006 foram todos perdidos, tendo Lamy suspenso as negociações ministeriais em 24 de julho de 2006.

Após o impulso dado pela minireunião ministerial do G-20 realizada no Rio de Janeiro, em setembro de 2006, juntamente com os coordenadores de grupos de países em desenvolvimento (Grupo Africano, Países da África, Caribe e Pacífico, Caricom, Cotton-4, pequenas economias vulneráveis), retomou-se intensivamente as negociações em Genebra, entre o final de 2006 até julho 2008, sob o comando de Crawford Falconer.

Paralelamente, o G-4 (EUA, UE, Brasil e Índia) continuou o seu esforço para abordar as questões centrais do tripé de negociação ainda não resolvidas. Para impulsionar os trabalhos, foi realizada uma Ministerial do G-4, em Potsdam, na Alemanha, em julho de 2007. Contudo, esta foi mais uma tentativa de se instalar um *Blair House* por membros desenvolvidos. Para Braz

Baracuhy,<sup>161</sup> no entanto, o fracasso de Potsdam teve, na verdade, um resultado positivo, pois deu poder ao processo multilateral em Genebra, para explorar soluções sobre as questões complexas de produtos de finalmente sensíveis elencados no primeiro semestre de 2008, depois de meses intensivos de negociações plurilaterais envolvendo a Austrália, Brasil, Canadá, UE e os EUA.

Novos projetos para que se alcançassem posições convergentes foram delineados, de modo a tentar compatibilizar sensibilidades de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Com base em um novo texto, resultante de uma série de contribuições do G-20, e em uma programação intensiva de negociações em diferentes configurações e formatos, foram produzidos vários documentos de trabalho e três revisões dos textos das modalidades. A última delas foi a base para a Mini Ministerial de julho de 2008.

Durante nove dias de negociações em formato aberto e nas *green rooms*, Pascal Lamy extraiu, com base nos Ministros do G-7 (Austrália, Brasil, China, UE, Índia, Japão e EUA), um acordo necessário, porém não suficiente. Com o quase colapso das negociações, DG Lamy lançou mão de um pacote que capturou os ganhos e os *trade-offs* em questões centrais de negociações de agricultura e NAMA. Contudo, um impasse impediu o progresso para que houvesse uma conclusão naquele momento.

Algumas semanas após essa falha de concluir as modalidades, o início da crise financeira global, em setembro de 2008, criou um cenário econômico novo e totalmente diferente, agora na última fase de negociações abordada. Os EUA se tornaram ainda mais avesso à liberalização do comércio, exceto, claro, em áreas em que ainda se sentia competitivo. Uma última tentativa foi realizada de setembro a dezembro de 2008, com uma nova tríade de negociação, com ênfase em: (i) cortes nos subsídios para o algodão dos EUA; (ii) acesso aos mercados dos países em desenvolvimento no que tange à agricultura; e (iii) acesso ao mercado de bens industriais nos países em desenvolvimento.

Foram feitos alguns progressos na compreensão do

160 BARACUHY, Braz. *Rising Powers, Reforming Challenges: Negotiating Agriculture in the WTO Doha Round from a Brazilian Perspective*. University of Cambridge Centre for Rising Powers *Working Papers*, n. 1, p. 1-17, May 2011. Disponível em: <http://www.crp.polis.cam.ac.uk/documents/working-papers/crp-working-paper-1-braz-baracuhy-rising-powers-re.pdf>. Acesso em: 8 Ago. 2018. p. 10.

161 BARACUHY, Braz. *Rising Powers, Reforming Challenges: Negotiating Agriculture in the WTO Doha Round from a Brazilian Perspective*. University of Cambridge Centre for Rising Powers *Working Papers*, n. 1, p. 1-17, May 2011. Disponível em: <http://www.crp.polis.cam.ac.uk/documents/working-papers/crp-working-paper-1-braz-baracuhy-rising-powers-re.pdf>. Acesso em: 8 Ago. 2018. p. 11.

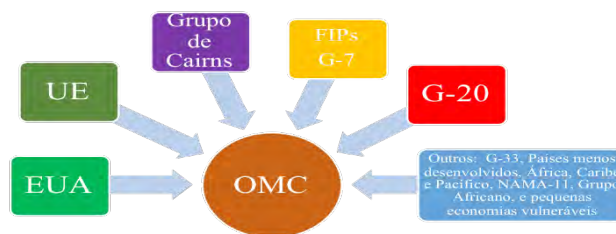
mecanismo de salvaguardas e produtos especiais entre Austrália, Brasil, China, UE, Índia e os EUA. Falconer também abordou outras áreas de negociações e, mais importante, o que refletiu no pacote de julho de 2008.

Na Ministerial de julho de 2008, um dos temas do Pacote de Lamy, que inviabilizou a conclusão da Rodada, foi o de salvaguardas especiais, ponto sensível para a Índia que não aceitava a proposta de gatilho sobre importações, que seria acionado para impedir surtos de importação de bens agrícolas. As propostas do gatilho eram variáveis, indo de 40% (Países Desenvolvidos) a 10% (Índia). Logo, a Índia tinha considerável receio de que as importações afetassem sua agricultura familiar. O Brasil, por outro lado, apoiou o Pacote, diferentemente dos EUA, pois para estes, a abertura comercial oferecida em NAMA pelos países em desenvolvimento ainda deixava a desejar.

Dessa forma, as negociações sobre acesso a mercados giraram em torno dos eixos: (i) estabelecimento de um limite para picos tarifários; (ii) definição das tarifas aplicáveis dentro das quotas; (iii) tratamento de produtos especiais, que receberiam cortes menores; e (iv) mecanismo de salvaguardas para países em desenvolvimento.

O Grupo de Cairns e o G-20 defendiam tetos para tarifas agrícolas, em contraste com a oposição do G-10; as salvaguardas especiais eram defendidas pelos países em desenvolvimento do G-33, porém não pelos países desenvolvidos. Sobre quotas tarifárias, a EU defendia que as tarifas seriam reduzidas a 15% e as inferiores a 15% seriam reduzidas a zero, contudo, o G-20 e o Grupo de Cairns defendiam a adoção de tarifa zero para produtos dentro da quota. Apesar disso, o Pacote de julho de 2008 consolidou certas posições negociadoras dos membros da OMC, e sua versão mais atualizada, de dezembro de 2008, ainda simboliza os resultados dos longos anos de negociação.<sup>162</sup>

**Figura 4 - Principais forças negociadoras em agricultura na Rodada Doha**



Fonte: CCGI/EESP-FGV.

O próximo passo relevante presenciado nos últimos anos foi a Conferência Ministerial de Bali, em 2013. Nesta, que colocou fim à paralisa da Rodada Doha, foi concluído um pacote antecipado de resultados para a Rodada, muito positivos para o Brasil, inclusive em agricultura. Foram aprovadas regras para o preenchimento automático de quotas tarifárias, o que facilita os trâmites para os exportadores agrícolas, foi reconhecida na Declaração, novamente, que a OMC recolocaria em pauta a eliminação de todas as formas de subsídios à exportação. Foi reconhecida a importância dos programas de segurança alimentar nos países em desenvolvimento. Nesse sentido, foram reconhecidos como legítimos os programas de segurança alimentar realizados por esses países, permitindo, então, a permanência de políticas de estoques públicos, seguidas por salvaguardas que previnam medidas comerciais distorcidas. Por fim, foi instituído que a OMC prepararia, nos próximos doze meses, programas de trabalho com o objetivo de retomar as negociações nos temas mais importantes para Doha, como é o caso de agricultura.

Já em 2015, na X Conferência Ministerial da OMC, em Nairóbi, mais progressos foram vislumbrados na liberalização de produtos agrícolas. Como a Rodada Doha passa ainda por um momento de paralisação, principalmente por temas complexos como agricultura, e em que pese Bali tenha sido frutífera em seus resultados, esta Conferência representou um enorme esforço dos membros da OMC em desatar o nó criado sobre o âmbito do comércio agrícola. EUA, que após as paralisações da Rodada se furtou de maximizar suas iniciativas regionais, se mostrava reticente ao multilateralismo. Já o Brasil continuava a apoiar o discurso da eliminação de subsídios à exportação e medidas que distorcem o comércio internacional.

As negociações dessa Conferência resultaram no sucesso de vários temas que os países em desenvolvimento já haviam pleiteado. Dentre eles, destacam-se:

162 THORSTENSEN, Vera *et al.* *A regulação do comércio global de produtos agrícolas: perspectivas para 2050*. São Paulo: CCGI/FGV, 2012. p. 22.



- (i) a proibição imediata de se subsídios à exportação de produtos agrícolas por países desenvolvidos e em três anos por países em desenvolvimento, com algumas exceções;
- (ii) nos acordos sobre financiamento das exportações de produtos agrícolas com apoio oficial, estes passam a estar limitados a 18 meses de prazo, para evitar distorcer as exportações por meio de crédito subsidiado;
- (iii) obrigatoriedade de equilíbrio de longo prazo no seguro de crédito para produtos agrícolas e de cobrar prêmios proporcionais ao risco, de forma que os produtos agrícolas não ganhem competitividade com base no poder dos tesouros públicos;
- (iv) disciplinas iniciais para evitar que empresas estatais exportadoras de produtos agrícolas concedam subsídios disfarçados e um programa de trabalho para desenvolvê-las;
- (v) disciplinas para evitar que a ajuda alimentar distorça a concorrência e afete os mercados locais dos países para onde vai a ajuda;
- (vi) disciplinas sobre regras de origem para mecanismos de preferência tarifária em favor de países de menor desenvolvimento relativo;
- (vii) delação do prazo do *waiver* ou derrogação que permite conceder preferências no comércio de serviços para os países de menor desenvolvimento relativo;
- (viii) prolongamento da moratória sobre a cobrança de tarifas no comércio eletrônico;
- (ix) alongamento do prazo da moratória de abertura de controvérsias denominadas de “não violação” na área da propriedade intelectual;
- (x) *waiver* para países de menor desenvolvimento relativo na implementação de certos dispositivos do Acordo TRIPS.<sup>163</sup>

Desse modo, constata-se que as negociações comerciais em torno do tema agricultura nem sempre foram

simples ou de fácil trato, visto que cada membro do sistema multilateral do comércio tem interesse em manter privilégios e benefícios. No sistema multilateral do comércio, agricultura sempre foi negociada pelos atores desenvolvidos, tendo os países em desenvolvimento atuado de forma mais decisiva, apenas, nos anos 2000. Tendo em conta que o GATT e a OMC passaram mais de cinquenta anos paralisados, nota-se que a partir da entrada do G-20 agrícola nas negociações, a balança de poder ficou menos desigual. Isso não quer dizer que todos os temas fossem negociados de forma mais rápida e com mais estímulos dos membros em transigir, contudo, infere-se que um esforço conjunto para destravar a Rodada não se torna raro, mesmo em tempos de um novíssimo regionalismo que desabrocha, tendo o resultado da Conferência de Nairóbi como é exemplo.

#### 4. UMA NOVA AGENDA DE NEGOCIAÇÃO AGRÍCOLA PARA BRASIL E EUA

Avançar multilateralmente em questões centrais da regulação do comércio internacional é tarefa que encontra cada vez mais dificuldades. Presencia-se um esgotamento do ímpeto negociador da Rodada Doha, lançada em 2001 e ainda não finalizada com sucesso. Em contraposição à conclusão de uma rodada com compromissos amplos sobre todos os temas previamente estipulados, antevê-se a lenta e progressiva adoção de pacotes de regras específicas e individualizados em cada nova reunião ministerial, realizada de dois em dois anos. Permite-se, assim, a colheita antecipada (*early harvest*) de resultados com o intuito de se manter os países envolvidos nas negociações, para que o ímpeto negociador não se arrefeça e que velhas e novas questões sempre se mantenham em pauta, avançando e progredindo da melhor forma possível, rumo a um ambiente comercial mais liberalizado, justo e em prol do desenvolvimento dos Estados e da sociedade internacional como um todo.

Diante desse cenário, cumpre ao Brasil, que tem papel ímpar dentro da coalizção G-20 e que se tornou porta-voz qualificado nas demandas dos países em desenvolvimento ao longo dos anos, em particular, a partir dos anos 2000, investigar formas de se inserir na nova dinâmica de negociações internacionais, propondo temas prioritários, estudos técnicos e articulando-se

163 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE. *Resultados da X Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio – Nairóbi*, 15 a 18 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/12765-resultados-da-x-conferencia-ministerial-da-organizacao-mundial-do-comercio-nairobi-15-a-18-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 3 ago. 2018.

politicamente com países desenvolvidos e em desenvolvimento, seja por meio do G-20, seja por meio do G-7, uma nova saída frente às antigas complexidades e os novos desafios que pairam no comércio mundial. A balança de poder frente às negociações não mais perpetua um domínio americano e europeu, tendo os países em desenvolvimento forçado sua participação de forma mais incisiva desde os anos 70, ganhando projeção apenas nos anos 2000.

Nessa perspectiva, a análise realizada no presente trabalho, desde o exame pormenorizado do acordo sobre agricultura e da linha evolutiva das negociações multilaterais, com ênfase para o comportamento de EUA e Brasil dentro desse campo negociador, vale refletir sobre pontos que poderiam formar uma nova agenda de negociação agrícola entre Brasil e EUA. Esses dois países são extremamente relevantes para o comércio agrícola internacional, bem como foram e ainda o são peças-chave para o alcance de maior liberalização comercial e segurança alimentar, de modo a transformar situações de competição e rivalidade, em oportunidades de cooperação conjunta, colaboração técnica e assistência bilateral.

Dentre as possíveis iniciativas vislumbradas, destaca-se a proposta de negociação engendrada sobre a criação de um acordo plurilateral em agricultura, dentro do âmbito do sistema multilateral do comércio. Segundo Lima-Campos,<sup>164</sup> isso poderia ser alcançado por meio de um *waiver* à cláusula da nação mais favorecida nos termos do artigo IX:3 do GATT 1994. Essa iniciativa exigiria o cumprimento de determinados requisitos, como: (i) decisão por consenso da Conferência Ministerial, ou por três quartos dos Membros caso, em 90 dias, decisão por consenso não for alcançada; (ii) demonstração de que circunstâncias excepcionais estão presentes; (iii) a concessão do *waiver* deve ser realizada em caráter temporário; e (iv) quando admitido com duração de mais de uma ano, revista anualmente pela Conferência Ministerial até expirar.

Devido ao elevado nível de comprometimento quanto à redução de subsídios agrícolas e barreiras comerciais que esse acordo plurilateral exigiria, Lima-

-Campos<sup>165</sup> entende como improvável que um *waiver* seja concedido por meio de uma decisão consensual em uma Conferência Ministerial. A conjuntura mais provável seria a aprovação de decisão por maioria de três quartos.<sup>166</sup> Como importante ator do comércio internacional agrícola na seara do comércio global, caberia ao Brasil liderar tal proposta instituindo um grupo central pequeno, formado pelos países do Grupo de Cairns, por exemplo, para, posteriormente, expandir as negociações para os demais países. Isso poderia exercer uma pressão saudável para que os EUA participem das discussões e uma solução mais rápida seja alcançada.<sup>167</sup> Ao negociar o novo conjunto de regras e compromissos, os países devem levar em consideração a heterogeneidade dos 164 Membros da OMC. Como sublinhado por Peres e Daibert,<sup>168</sup> até mesmo no grupo dos países desenvolvidos e nos em desenvolvimento, é possível identificar diferentes demandas e interesses.

Outro ponto de cooperação entre Brasil e EUA poderia ser direcionado à transferência de tecnologia agrícola para países menos desenvolvidos. Segundo o Artigo 66.2 do Acordo sobre Aspectos Relacionados ao Comércio de Direitos de Propriedade Intelectual (Acordo TRIPS),

países desenvolvidos devem conceder incentivos a empresas e instituições com o objetivo de promover e estimular a transferência de tecnologia aos países de menor desenvolvimento relativo, a fim de habilitá-los a estabelecer uma base tecnológica sólida e viável.

Nesse sentido, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) poderia aprofundar a já existente troca de conhecimento e avanços nas pesquisas científicas conjuntas com instituições anfitriãs norte

165 LIMA-CAMPOS, Aluísio. In *Agriculture, it is Time to Act with Plurilaterals*. In: MELÉNDEZ-ORTIZ, Ricardo; BELL-MANN, Christophe; HEPBURN, Jonathan (eds.). *Tackling agriculture in the post-bali context: a collection of short essays*. Geneva: ICTSD, 2014. p. 220.

166 LIMA-CAMPOS, Aluísio. In *Agriculture, it is Time to Act with Plurilaterals*. In: MELÉNDEZ-ORTIZ, Ricardo; BELL-MANN, Christophe; HEPBURN, Jonathan. *Tackling Agriculture in the Post-Bali Context: a collection of short essays*. Geneva: ICTSD, 2014. p. 220.

167 LIMA-CAMPOS, Aluísio. In *Agriculture, it is Time to Act with Plurilaterals*. In: MELÉNDEZ-ORTIZ, Ricardo; BELL-MANN, Christophe; HEPBURN, Jonathan. *Tackling Agriculture in the Post-Bali Context: a collection of short essays*. Geneva: ICTSD, 2014.

168 PERES, Ana Luísa Soares; DAIBERT, Letícia de Souza. Negotiating agriculture in the world trade organization: food security as a non-trade concern. *Revista de Direito Internacional*, v. 14, n. 1, p. 54-67, 2017. p. 65.

164 LIMA-CAMPOS, Aluísio. In *Agriculture, it is Time to Act with Plurilaterals*. In: MELÉNDEZ-ORTIZ, Ricardo; BELL-MANN, Christophe; HEPBURN, Jonathan (eds.). *Tackling agriculture in the post-bali context: a collection of short essays*. Geneva: ICTSD, 2014. p. 220.

americanas. O programa EMBRAPA-Labex, por exemplo, possibilita que pesquisadores sejam “alocados em grupos de pesquisas estratégicas de instituições anfitriãs por até três anos, com o intuito de promover uma robusta colaboração de pesquisa.”<sup>169</sup> Os benefícios dessa cooperação científica poderia ser difundidos por meio de uma cooperação técnica triangular entre Brasil, Estados Unidos e países de menor desenvolvimento relativo. Destarte, tecnologias agrícolas poderiam ser transferidas e adaptadas a realidade dos países beneficiários, contribuindo para o combate à pobreza e à fome em países que não possuem os recursos financeiros, científicos e técnicos para tanto.<sup>170</sup>

Nos EUA e no Brasil, a produção agrícola caracteriza-se por índices expressivos de produtividade e de diversificação, apresentando, em ambos os países, elevada capacidade de suprimento de seus respectivos mercados domésticos e de competitividade no mercado internacional. Os dois países, portanto, apresentam condições objetivas de diminuir os aportes destinados a programas públicos de apoio ao setor agrícola. Essa iniciativa, além de coerente com as normas do sistema multilateral, poderia mitigar as diferenças e destacar pontos de convergência entre as duas maiores economias das Américas. Paralelamente, essa aproximação dos dois países em um tema sensível como a agricultura, teria efeito simbólico importante para a superação das divergências que paralisaram as negociações da Rodada Doha, no âmbito da OMC. O local apropriado para o início desse tipo de discussão poderia ser o Comitê de Agricultura da OMC, em que a posição sobre temas agrícolas específicos poderia ser bilateralmente coordenada, bem como poderiam ser vocalizadas a necessidade de eliminação gradual dos subsídios, conforme a análise concreta de programas de apoio específicos.

Para consecução desse objetivo, os dois países (principalmente os EUA) teriam de equacionar problemas gerados por atores políticos internos. Como explica Robert Putnam (1993),<sup>171</sup> a política externa de um país

consiste em um jogo de dois níveis, o doméstico e o internacional. Assim, os atores internos, de forma articulada ou isolada, pressionam o governo com o objetivo de induzir o Estado a realizar seus interesses. Internacionalmente, o Estado, na qualidade de instância intermediária entre o interno e o externo, atua de forma a maximizar a satisfação dos interesses dos grupos de pressão domésticos.

No caso do Brasil e dos EUA, a redução das medidas de apoio doméstico teria provavelmente a resistência de grupos beneficiados por subsídios agrícolas. Esses grupos são fortemente articulados e atuam sobre a composição e sobre o funcionamento do Poder Legislativo, ator essencial na aprovação e na retirada de benefícios aos produtores rurais.<sup>172</sup> Essa resistência, no entanto, seria diminuída por meio da aproximação, espontânea ou induzida, entre os grupos de interesse dos dois países, os quais poderiam, em conjunto, buscar soluções alternativas aos tradicionais apoios domésticos. Por exemplo, a maior aproximação entre produtores de soja brasileiros e norte-americanos poderia facilitar a redução mutuamente acordada dos subsídios para o setor, bem como encaminhar medidas que iniciassem uma espécie de governança internacional do mercado da soja. Essa governança poderia, inclusive, evoluir, em uma liderança de Brasil e Estados Unidos na criação de uma espécie de “Organização Internacional da Soja”, amplamente controlada por ambos os países.

Essa organização internacional englobaria tanto membros produtores quanto consumidores, pelo que os maiores produtores mundiais participariam com maior peso. Essa institucionalização seria benéfica ao passo que fomentaria um equilíbrio razoável entre a oferta e a procura desse bem agrícola em bases que assegurem fornecimentos adequados aos mercados consumidores; possibilitaria minorar futuros excedentes e flutuações de preço; reconhecera a relação entre comércio de soja e a estabilidade econômica dos mercados fornecedores; e promoveria maior transparência no comércio internacional desse produto, uma vez que disponibilizaria de uma ampla gama de dados e estatísticas globais sobre o setor.

A proposta de uma organização internacional para exportadores de matéria prima não é nova. Em 1963 foi

169 EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Cooperação científica. Disponível em: <https://www.embrapa.br/cooperacao-cientifica>. Acesso em: 13 set. 2018.

170 EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. *Cooperação técnica*. Disponível em: <https://www.embrapa.br/cooperacao-tecnica>. Acesso em: 13 set. 2018.

171 PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics – the logic of two level games. In: EVANS, Philip; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert (eds.) *Double-edge diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Los Angeles: University of California Press, 1993.

172 ROGOWSKI, Ronald. *Commerce and coalitions: how trade affects domestic political alignments*. Princeton, N.J. Princeton University Press, 1990.

negociado o primeiro Acordo Internacional do Café,<sup>173</sup> que criou a Organização Internacional do Café, formada por exportadores e importadores de café, tendo como principal membro exportador o Brasil e importador os EUA.<sup>174</sup> Resultado de “um esforço de composição de muitas pretensões e conveniências”,<sup>175</sup> a Organização Internacional do Café objetiva zelar pelo funcionamento do acordo, qual seja basicamente a cooperação no setor cafeeiro, controle da oferta e demanda e controle de preços.<sup>176</sup> Mecanismos de controle efetivos foram criados por meio dos acordos e fiscalizados pela Organização, como os certificados de origem, em que todo embarque de café por um país que é membro exportador teria de ser acompanhado de um certificado de origem válido, emitido por um órgão governamental ou não governamental do Estado exportador, devidamente aprovado pela Organização Internacional do Café.<sup>177</sup> O Acordo serviu tanto aos países em desenvolvimento produtores quanto desenvolvidos compradores, que se beneficiaram dos mecanismos de controle, que foram aperfeiçoados ao longo do tempo.<sup>178</sup>

Vale ressaltar que a Organização Internacional do Café não é a única organização que reúne países exportadores de matérias-primas. Essa é uma prática vislumbrada também em outras áreas. Destaca-se a existência da Organização Internacional do Cacau (OICACAU), fórum de consulta para questões relativas ao setor cafeeiro global. Assim como a Organização Internacional do Café, ela é composta tanto por membros exportadores quanto importadores. Dentre os membros exportadores, estão Costa do Marfim e Gana, que são os principais produtores, bem como o Brasil, que, apesar de não ser um dos principais produtores, possui representatividade na organização em função “de sua

importância em outras Organizações de Produtos de Base, como a Organização Internacional do Café e a Organização Internacional do Açúcar, bem como das atividades de cooperação levadas a cabo pelo País junto a membros africanos.”<sup>179</sup> Para os países exportadores, o principal benefício da organização é a cooperação setorial na cadeia de valor do cacau e com produtores de outros países e, atualmente, rumo à cooperação sustentável. Já para os países importadores, como EUA, Alemanha, França e Holanda, a organização atende o propósito, por exemplo, de auxílio na análise do impacto regulatório de medidas governamentais nos países exportadores e importadores sobre a produção e o consumo de cacau.

De modo geral, os países em desenvolvimento veem como positivas as iniciativas para melhorar a governança global do mercado de commodities agrícolas. Historicamente, os EUA também tendem a apoiar essas iniciativas, mas esse apoio fica à mercê das mudanças no governo norte americano, como exemplificado pela recente decisão de abril de 2018 do governo Donald Trump de remover o país da Organização Internacional do Café.<sup>180</sup> Na última reunião dos Ministros da Agricultura dos países da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD)<sup>181</sup> em 2016, reconheceu-se que políticas agrícolas internacionais e nacionais não estão suficientes alinhadas com as necessidades emergentes e os países da OECD deveriam adotar medidas para lidar com a extrema volatilidade do mercado.<sup>182</sup> A instituição de organizações internacionais de países exportadores de matéria-prima, por exemplo, constituiria uma das possíveis medidas para controlar a volatilidade de preços no mercado internacional.

173 Atualmente, o último acordo envolvendo essa commodity agrícola data de 2007.

174 WEESE, Scott B. International coffee regulation: a comparison of the international coffee organization and the fair trade coffee regimes, *Cardozo Public Law, Policy & Ethics Journal*. v. 7, 2008. p. 283.

175 LAFER, Celso. O convênio internacional do café. *Revista Da Faculdade De Direito*, Universidade de São Paulo, v. 68, n. 2, 1973. p. 293.

176 LAFER, Celso. O convênio internacional do café. *Revista Da Faculdade De Direito*, Universidade de São Paulo, v. 68, n. 2, 1973. p. 293.

177 LAFER, Celso. O convênio internacional do café. *Revista Da Faculdade De Direito*, Universidade de São Paulo, v. 68, n. 2, 1973. p. 304.

178 LAFER, Celso. O convênio internacional do café. *Revista Da Faculdade De Direito*, Universidade de São Paulo, v. 68, n. 2, 1973. p. 304.

179 BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Decreto Legislativo nº 46 de 2017*. Disponível em: [file:///C:/Users/Vivian/Downloads/DOC-Avulso%20inicial%20da%20mat%C3%A9ria-20170404%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Vivian/Downloads/DOC-Avulso%20inicial%20da%20mat%C3%A9ria-20170404%20(1).pdf). Acesso em: 21 nov. 2018.

180 INTERNATIONAL COFFEE ORGANIZATION. *Decisions and Resolutions adopted at the 122nd Session of the International Coffee Council*. Disponível em: <http://www.ico.org/documents/cy2017-18/icc-122-24e-decisions.pdf>. Acesso em: 22 Nov. 2018.

181 Ressalva-se que apesar de a OECD ser formada majoritariamente por países desenvolvidos, ela também conta com a participação de alguns países em desenvolvimento, como Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Indonésia, México, Peru, África do Sul, Turquia e Vietnã.

182 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Meeting of the OECD Committee for Agricultural at Ministerial Level*. Disponível em: <http://www.oecd.org/agriculture/ministerial/declaration-on-better-policies-to-achieve-a-productive-sustainable-and-resilient-global-food-system.pdf>. Acesso em: 21 Nov. 2018.



Outro aspecto importante das relações comerciais entre Brasil e EUA refere-se ao uso crescente de padrões privados de sustentabilidade. Estes são formulados e administrados por organismos não estatais, ainda que, em certos casos, vinculem o comportamento dos agentes econômicos governamentais. Essas fontes não tradicionais de regulamentação podem representar óbices injustificáveis ao livre comércio, afetando principalmente países em desenvolvimento e aqueles de menor desenvolvimento relativo.<sup>183</sup> No entanto, existe importante dissenso sobre a competência da OMC estender-se a esses padrões, avaliando sua compatibilidade com as normas multilaterais. O entendimento de Brasil e de EUA acerca do tema, representado uma convergência entre a mais importante economia desenvolvida e um importante país em desenvolvimento, seria importante para iniciar, ainda que tardiamente, o envolvimento da OMC nesse importante tema do comércio contemporâneo.

Mesmo que a OMC seja uma típica organização intergovernamental, constituída por Estados-membros e fechada aos entes destituídos de personalidade de direito internacional, entende-se que a exclusão do tema dos padrões privados das discussões multilaterais marginaliza a mais importante e efetiva organização internacional econômica de uma das mais importantes tendências do comércio atual. Esse alheamento, por sua vez, acarretaria em grande prestígio à OMC e diminuiria ainda mais sua credibilidade perante seus membros. O tratamento do tema dos padrões privados no âmbito da OMC é determinante para atualização e continuidade do regime multilateral de comércio.

Na qualidade de dois membros influentes da OMC e de dois atores que, no âmbito multilateral, têm apresentado posições divergentes marcantes sobre alguns assuntos, Brasil e EUA têm grande responsabilidade a respeito da formulação de um posicionamento definitivo da organização acerca desse tema emergente. Sem contrariar sua natureza intergovernamental, os dois países devem concluir que os padrões privados podem ser discutidos com base no arcabouço normativo existente, uma vez que, em certos casos (como nos casos de padrões privados legalmente obrigatórios), constituem

barreiras ao livre comércio admitidas no âmbito de um território soberano de um Estado-membro da OMC. Dessa forma, Brasil e EUA podem contribuir para que o tema seja analisado *cum grano salis*, trazendo para a esfera multilateral apenas os casos em que esteja presente a atuação omissiva ou comissiva do Estado ou de qualquer entidade, pública ou privada, que atue, na prática, como *longa manus* do governo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da regulação do comércio agrícola no sistema multilateral é historicamente sensível devido a sua importância para uma série de questões estratégicas (segurança alimentar, mudanças climáticas, biocombustíveis e inclusão de produtores de baixa renda). Por esses motivos o setor vinha sendo tratado em caráter excepcional pelas regras do GATT de 1947, sendo somente regulado de forma categorizada com a adoção do Acordo sobre Agricultura em 1994, já no âmbito da OMC. Apesar de ainda haver várias lacunas, o AoA constitui um importante instrumento internacional por estabelecer os três pilares — acesso a mercado, apoio doméstico e competição nas exportações — segundo os quais práticas discriminatórias são combatidas.

Postergou-se para futuras negociações a continuação da reforma das regras que regem o comércio agrícola internacional. No entanto, devido ao impasse negociador da Rodada Doha, modificações mais profundas nesse sentido têm sido obstaculizadas. Pequenos avanços foram alcançados nas Conferências Ministeriais de Bali (2013) e de Nairóbi (2015). Todavia, na última Conferência Ministerial de Buenos Aires (2017), Estados Membros não conseguiram avançar em nenhum dos três pilares do Acordo sobre Agricultura.

Os entendimentos e decisões ministeriais sobre agricultura adotados no pacote de Bali representam uma tímida retomada dos tópicos da agenda de negociação de Doha. Disciplinas sobre temas importantes da regulação do comércio agrícola foram instituídas, como aprimoramento da forma como as quotas-tarifárias são administradas; inserção de programas de interesse de países em desenvolvidos na caixa verde de apoio doméstico; e proteção temporária de estocagem pública de alimentos para propósitos de segurança alimentar. Bali também foi responsável por reafirmar o comprometido

183 AMARAL, Manuela. "Protecionismo privado": a atuação da sociedade civil na regulação do comércio internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.36, n. 1, jan./jun. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292014000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292014000100007). Acesso em: 29 ago. 2018.

mento dos Membros com questões centrais a serem tratadas na reunião ministerial seguinte (Nairóbi).

Apesar de pequeno, o pacote de decisões ministeriais de Nairóbi também representou um avanço importante nas negociações internacionais sobre agricultura. Destacam-se as novas regras sobre acesso preferencial a mercado para algodão proveniente de países de menor desenvolvimento relativo, novos princípios sobre ajuda alimentar internacional e eliminação dos subsídios à exportação restantes das listas de compromissos. Todavia, questões como estocagem pública de alimentos para fins de segurança alimentar e mecanismo de salvaguardas agrícolas especiais para países em desenvolvimento ainda se encontram sem solução.

Em todo esse processo, ressalta-se que o G-20 ganhou papel fundamental na articulação de negociações importantes que visaram colocar a Rodada Doha nos trilhos. O G-20 representou o ápice de todas as iniciativas passadas dos países em desenvolvimento em busca de amplificar sua voz diante das inconsistências e retrocessos que pairavam no comércio internacional, uma vez que os subsídios domésticos e a exportação sempre consistiram em obstruções latentes ao livre comércio agrícola e ao desenvolvimento de todos os membros da OMC. O papel dessa coalizão foi decisivo e simbólico, para que se defina que hoje em dia, o cenário negociador difere-se de quando o GATT e a OMC foram criados.

Assim, no âmbito do presente comércio internacional agrícola, faz-se necessária maior cooperação entre os países, em especial Brasil e EUA, que em muitas ocasiões atuam como rivais, porém, se atuassem de forma mais próxima e em busca de interesses mútuos teriam a oportunidade de maximizar ganhos concretos nas esferas produtivas, tecnológicas e comerciais, objetivo comum de ambos os Estados. Portanto, pode-se concluir que sem colaboração, os interesses de Brasil e EUA continuarão a se chocar, e o resultado é o que se vislumbra no momento, iniciativas esparsas e regionais, fora do plano multilateral.

As regras multilaterais, uma vez que passaram por toda uma construção histórica, são necessárias e deverão persistir, porém, o que se propõe é uma maior cooperação bilateral entre Brasil e EUA, sempre respeitando as normas internacionais multilaterais sobre o tema, que embasarão a criação de iniciativas conjuntas, como a formulação e análise em conjunto das iniciativas de

padrões privados e levarem para o sistema multilateral discussões e posições previamente discutidas e concertadas no âmbito do Comitê de Agricultura, espaço legítimo para que sejam discutidas novas questões.

Tanto Brasil quanto EUA tratam-se de notáveis produtores agrícolas, com competitividade em nível mundial, e sempre muito participativos nas negociações multilaterais sobre o tema. Ambos os Estados são grandes produtores de oleaginosas e cereais, com destaque para soja e milho.<sup>184</sup> Dentre as propostas que poderão ser efetuadas para fomentar a cooperação entre Brasil e EUA, ressaltam-se três principais medidas.

A primeira delas seria a criação de um “grupo do grão”, para que se possa promover a cooperação mútua em relação à soja, seja no tocante à troca de tecnologia e informação. Apesar de os EUA continuarem sendo o maior produtor de soja do mundo, eles não possuem mais uma grande área livre para expansão, ao contrário do Brasil, que detém a nova fronteira agrícola do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (MATOPIBA) como o grande trunfo brasileiro sobre os norte-americanos. Argentina, Uruguai<sup>185</sup> e Paraguai também possuem crescimento, contudo, em menor escala que Brasil e EUA. Por isso, seria conveniente tanto para EUA quanto para Brasil fomentarem a cooperação, para poderem elevar seus ganhos de produtividade e atender à demanda global futura.

Além disso, quanto à segunda proposta, seria adequada a criação de uma “Organização Internacional da Soja”, nos moldes da Organização Internacional do Café e da Organização Internacional do Cacau, que englobaria tanto membros produtores quanto consumidores, pelo que os maiores produtores mundiais participariam com maior peso. Haja vista que tais organizações já se tornaram comuns tanto para países exportadores quanto importadores, as mesmas parecem possuir diversas vantagens, como: (i) regular o mercado internacional do determinado produto tanto para produtores quanto consumidores, bem como os preços internacionais, con-

184 FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION - FAOSTAT. *Brazil*. Disponível em: <http://faostat3.fao.org/home/E>. Acesso em: 3 ago. 2018.

185 Sobre iniciativas de integração produtiva entre Brasil e Uruguai no âmbito do Mercosul ver: MESQUITA, Alebe; GABRIEL, Vivian. Grupo de Alto Nível Brasil – Uruguai (GAN): um novo paradigma para a integração produtiva no Mercosul. *Revista de Direito Internacional*, v. 13, n. 1, p. 44-60, 2016.

trolando, assim, a volatilidade do mercado internacional; (ii) desenvolver estudos, relatórios e estatísticas para guiar as decisões no setor; e (iii) promover boas práticas de higiene e sustentabilidade ao longo da cadeia de produção. Dentre as desvantagens, destacam-se (i) a possível falha na regulação de preços, assim como ocorreu em 1989 com a Organização Internacional do Café, levando a um colapso do Acordo Internacional do Café, que foi renegociado em 1994, 2001 e 2007<sup>186</sup>; (ii) a eventual falta de cooperação dos membros com os princípios da organização, como acontece com EUA e União Europeia quando mantêm barreiras agrícolas ao livre comércio; e (iii) os custos de manutenção de uma Organização Internacional, que envolvem despesas com secretariado, sede e envio de representantes do corpo diplomático.<sup>187</sup>

Para que sejam vislumbrados progressos nas negociações agrícolas, sempre de difícil resolução em razão dos interesses compartilhados e muitas vezes antagônicos entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento, sugere-se como terceira medida a criação de um acordo Plurilateral em Agricultura *para os maiores exportadores agrícolas*. Esse acordo plurilateral visaria à eliminação de questões prioritárias que sempre foram causa de entraves nas negociações multilaterais, como é o caso dos subsídios domésticos e à exportação. Um acordo dessa espécie significaria a aceitação voluntária dos compromissos por um número mais limitado de países, estendendo os benefícios do acordo a quem aderir-lo.

Por fim, em meio a análises e propostas, conclui-se que a parceria entre Brasil e EUA no setor agrícola tratar-se-ia não de um jogo de soma zero, mas sim de uma cooperação em que as duas partes sairiam ganhando, tanto no aspecto de mercado quanto no âmbito do melhoramento tecnológico, de modo a se alcançar benefícios futuros para produtores e consumidores globais de produtos agrícolas.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Manuela. “Protecionismo privado”: a atuação da sociedade civil na regulação do comércio internacional.

186 WEESE, Scott B. International coffee regulation: a comparison of the international coffee organization and the fair trade coffee regimes, *Cardozo Public Law, Policy & Ethics Journal*. v. 7, 2008. p. 283.

187 WEESE, Scott B. International coffee regulation: a comparison of the international coffee organization and the fair trade coffee regimes, *Cardozo Public Law, Policy & Ethics Journal*. v. 7, 2008. p. 287.

ção internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, jan./jun. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292014000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292014000100007). Acesso em: 29 ago. 2018.

AMORIM, Celso. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013.

AZEVÊDO, Maria Nazareth Farani. *A OMC e a reforma agrícola*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

AZÊVEDO, Roberto. Message from Director-General Roberto Azevêdo. In: WORLD TRADE ORGANIZATION. *2016 Annual Report*. Geneva: WTO, 2016. Disponível em: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/anrep16\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep16_e.pdf). Acesso em: 26 ago. 2018.

BALIÑO, Alicia; KIMBERLEY, Botwright; GUDDOY, Kiranne; HEPBURN, Jonathan. Overview of Outcomes of WTO's 10<sup>th</sup> Ministerial in Nairobi. *Bridges Daily Update*, Geneva, n. 5, p. 1-6, dec. 2015.

BAPTISTA, Adriane Nakagawa (org.). Acordo sobre agricultura. In: THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Luciana (coord.). *Releitura dos Acordos da OMC como interpretados pelo órgão de apelação*: efeitos na aplicação das regras do comércio internacional. São Paulo: VT, 2013.

BARACUHY, Braz. Rising powers, reforming challenges: negotiating agriculture in the WTO Doha Round from a Brazilian perspective. *University of Cambridge Centre for Rising Powers Working Papers*, n. 1, p. 1-17, May 2011. Disponível em: <http://www.crp.polis.cam.ac.uk/documents/working-papers/crp-working-paper-1-braz-baracuhy-rising-powers-re.pdf>. Acesso em: 8 Ago. 2018.

BRASIL. Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasil sediará reunião mundial da World Cocoa Foundation. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/brasil-sediara-reuniao-mundial-da-world-cocoa-foundation>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Carta de Genebra*: informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha. Missão do Brasil em Genebra, ano 1, v. 1, fevereiro, 2002.

BRASIL. Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Carta de Genebra*: informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha. Missão do Brasil em Genebra, ano 2, n. 6, setembro, 2003.

BREEN, John M. *The GATT Uruguay round: a negotia-*



- ting history (1986-1992) agriculture. Boston: Kluwer Law and taxation Publishers, 1993.
- CARÍSIO, Maria Clara Duclos. A evolução da política agrícola comum da União Europeia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações intercontinentais sobre agricultura. Brasília: FUNAG, 2006.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. *Cooperação científica*. Disponível em: <https://www.embrapa.br/cooperacao-cientifica>. Acesso em: 13 set. 2018.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. *Cooperação técnica*. Disponível em: <https://www.embrapa.br/cooperacao-tecnica>. Acesso em: 13 set. 2018.
- FLORENCIO SOBRINHO, Sérgio A. A. L.; SIMÕES, Antônio José Ferreira; OLIVEIRA, Glivânia Maria de. Liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas temperados: perspectivas para a agricultura brasileira. *Caderno do IPRI*, Brasília, n. 4, p. 1-40, 1990. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/cadernos-do-ipri-num-04.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2018.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION – FAOSTAT. *Brazil*. Disponível em: <http://faostat3.fao.org/home/E>. Acesso em: 3 ago. 2018.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE. Conciliation, French Assistance to Exports Of Wheat and Wheat Flour. Report Adopted on 21 November 1958, L/924 - 7S/46. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/58wheflr.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/58wheflr.pdf). Acesso em: 13 Sep. 2018.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE. *Ministerial Declaration*. Adopted on 29 November 1983, GATT Doc. I./5424. Disponível em: [https://www.wto.org/gatt\\_docs/English/SULPDF/91000208.pdf](https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91000208.pdf). Acesso em: 14 Jul. 2016.
- GOMES, Natália Fernanda. A regulação internacional dos subsídios agrícolas: a contemporaneidade do paradigma realista para a compreensão do sistema de comércio agrícola internacional vigente. *Revista de Direito Internacional*, v. 10, n. 1, p. 43-55, fev. 2013.
- GUIMARÃES, Feliciano. *A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a Política Externa Brasileira: acordos assimétricos, coerção e coalizões*. 2005. 205 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2005.
- HEPBURN, Jonathan. Uma avaliação do pacote agrícola de Nairóbi. *Pontes*, v. 12, n. 1, p. 23-26, mar. 2016.
- HOEKMAN, Bernard; MATTOO, Aaditya; ENGLISH, Phillip. *Development, trade, and the WTO: a handbook*. Washington D.C.: The World Bank, 2002.
- INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Achieving Progress In Multilateral Trade Negotiations on Agriculture*. Geneva: ICTSD, 2018.
- INTERNATIONAL COFFEE ORGANIZATION. *Decisions and Resolutions adopted at the 122nd Session of the International Coffee Council*. Disponível em: <http://www.ico.org/documents/cy2017-18/icc-122-24e-decisions.pdf>. Acesso em: 22 Nov. 2018.
- JANK, Marcos S.; ARAÚJO, Leandro Rocha de; LIMA, Rodrigo C. A.; JUNQUEIRA, Carla. Agricultura. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (coord.). *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Lex; Aduaneiras, 2005.
- KLEEN, Peter. *So alike and yet so different: a comparison of the Uruguay Round and the Doha Round*. Jan Tumlir Policy Essays. Brussels: European Centre for International Political Economy, 2008. Disponível em: <http://ecipe.org/app/uploads/2014/12/so-alike-and-yet-so-different-a-comparison-of-the-uruguay-round-and-the-doha-round.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2016.
- LAFER, Celso. O convênio internacional do café. *Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo*, v. 68, n. 2, 1973.
- LIMA-CAMPOS, Aluísio. In Agriculture, it is Time to Act with Plurilaterals. In: MELÉNDEZ-ORTIZ, Ricardo; BELLMANN, Christophe; HEPBURN, Jonathan (eds.). *Tackling agriculture in the post-bali context: a collection of short essays*. Geneva: ICTSD, 2014.
- LOWENFELD, Andreas. *International economic law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- McMAHON, Joseph. *The WTO agreement on agriculture. a commentary*. New York: Oxford University Press, 2006.
- MESQUITA, Alebe; GABRIEL, Vivian. Grupo de Alto Nível Brasil – Uruguai (GAN): um novo paradigma para a integração produtiva no Mercosul. *Revista de Direito Internacional*, v. 13, n. 1, p. 44-60, 2016.
- MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial*



do Comércio. Brasília: FUNAG, 2013.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resultados da X Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio – Nairóbi, 15 a 18 de dezembro de 2015*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/12765-resultados-da-x-conferencia-ministerial-da-organizacao-mundial-do-comercio-nairobi-15-a-18-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 3 ago. 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. *Nomeclatura Comum do Mercosul – NCM*. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=411&refr=37>. Acesso em: 8 set. 2018.

NARLIKAR, Amrita. Fairness in International Trade Negotiations: developing countries in the GATT and WTO. *The World Economy*, v. 29, n. 8, p. 1005-1029, 2006.

NARLIKAR, Amrita. *International trade and developing countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO*. London and New York: Routledge, 2003.

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. The G-20 at the Cancun Ministerial: developing countries and Their Evolving Coalitions in the WTO. *The World Economy*, v. 27, n. 7, p. 947-966, Jul. 2004.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. *A regulação do comércio internacional agrícola: histórico e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1651). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1651.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1651.pdf). Acesso em: 8 set. 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Meeting of the OECD Committee for Agricultural at Ministerial Level*. Disponível em: <http://www.oecd.org/agriculture/ministerial/declaration-on-better-policies-to-achieve-a-productive-sustainable-and-resilient-global-food-system.pdf>. Acesso em: 21 Nov. 2018.

PERES, Ana Luísa Soares; DAIBERT, Leticia de Souza. Negotiating agriculture in the world trade organization: food security as a non-trade concern. *Revista de Direito Internacional*, v. 14, n. 1, p. 54-67, 2017.

PORTER, Jane M.; BOWERS, Douglas E. *A short history of U.S. agricultural trade negotiations*. Staff Report AGES 89-23. Washington DC: Agricultural and Rural Economy Division, Economic Research Service, US

Department of Agriculture, 1989.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games. In: EVANS, Philip; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert (eds.) *Double-edge diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Los Angeles: University of California Press, 1993.

ROGOWSKI, Ronald. *Commerce and coalitions: how trade affects domestic political alignments*. Princeton: N.J. Princeton University Press, 1990.

SMITH, Fiona. *Agriculture and the WTO: towards a new theory of international agricultural trade regulation*. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. O desenvolvimento da política agrícola comum da União Europeia. *Revista de Direito Internacional*, v. 13, n. 3, p. 374-389, 2016.

THIRD WORLD NETWORK. *The multilateral trading system: a development perspective*. New York: UNDP, 2001. Disponível em: <http://www.undp.org>. Acesso em: 8 Set. 2018.

THORSTENSEN, Vera *et al.* *A regulação do comércio global de produtos agrícolas: perspectivas para 2050*. São Paulo: CCGI/FGV, 2012.

THORSTENSEN, Vera. *Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações comerciais*. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (coord.). *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Lex; Aduaneiras, 2005.

VAN DEN BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. *The law and policy of the world trade organization*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

WEESE, Scott B. International coffee regulation: a comparison of the international coffee organization and the fair trade coffee regimes, *Cardozo Public Law, Policy & Ethics Journal*. v. 7, 2008.

WORLD TRADE ORGANIZATION. 2018 Annual Report. Geneva: WTO, 2018.

WORLD TRADE ORGANIZATION. MC11 in brief: agricultural issues. Disponível em: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc11\\_e/briefing\\_notes\\_e/bfagric\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/briefing_notes_e/bfagric_e.htm). Acesso em: 17 Set. 2018.

WORLD TRADE ORGANIZATION. 2014 Annual

*Report*. Geneva: WTO, 2014. Disponível em: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/anrep14\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep14_e.pdf). Acesso em: 7 set. 2018.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *2016 Annual Report*. Geneva: WTO, 2016. Disponível em: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/anrep16\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep16_e.pdf). Acesso em: 7 set. 2018.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *2018 Trade policy review: Philippines*. Geneva: WTO, 2018.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Decision on measures concerning the possible negative effects of the reform pro-*

*gramme on least-developed and net food-importing developing countries*. Disponível em: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/35-dag\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/35-dag_e.htm). Acesso em: 13 Jul. 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO agreements series: agriculture*. Geneva: WTO, 2015.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Understanding the WTO: basics the Uruguay Round*. 2016. Disponível em: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact5\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm). Acesso em: 8 Set. 2018.