

MARCELO SIMÕES DOS REIS

**COMÉRCIO INTERNACIONAL DE PRODUTOS AGRÍCOLAS
Um Regime Orientado pela Dicotomia Norte-Sul?**

Dissertação apresentada como requisito para
conclusão do Mestrado em Direito das
Relações Internacionais do Centro
Universitário de Brasília

Orientador: Prof. Dr. Maurin Almeida Falcão

BRASÍLIA

2005

Sumário

RESUMO.....	IV
ABSTRACT	V
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – DIREITO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O CONFLITO NORTE-SUL.....	4
1.1 <i>Introdução</i>	4
1.2 <i>Ambiente histórico da polarização Norte-Sul</i>	7
1.3 <i>O Direito Internacional na Relação Norte-Sul</i>	13
1.3.1 O Regime Geral das Nações Unidas.....	14
1.3.2 O Regime do GATT	18
1.3.3 O Regime dos Investimentos Internacionais	24
1.4 <i>Conclusão do capítulo.....</i>	27
CAPÍTULO 2 – SOCIEDADE, ESTADO E AGRICULTURA.....	31
2.1 <i>Introdução</i>	31
2.2 <i>A Importância Social dos Alimentos</i>	33
2.3 <i>Mecânica Histórica da Escassez e Oferta de Alimentos.....</i>	35
2.3.1 A Sociedade Greco-Romana	36
2.3.2 A Ascensão Germânica	37
2.3.3 O (Des)equilíbrio da Idade Média.....	38
2.3.4 A Persistência da Insegurança Alimentar após o Século XVII.....	40
2.3.5 Políticas Agrícolas na Europa e nos EUA até 1939	42
2.3.6 Prolegômeno do Pós-Guerra.....	46
2.4 <i>Os Sistemas Agrícolas dos Países Pobres.....</i>	47
2.5 <i>Conclusão do capítulo.....</i>	53
CAPÍTULO 3 – O ATUAL REGIME DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE PRODUTOS AGRÍCOLAS.....	55
3.1 <i>Introdução</i>	55
3.2 <i>O Primeiro Estágio do Regime Agrícola na Formação do GATT</i>	57
3.3 <i>A Operação do GATT até Marraquexe</i>	63
3.3.1 Subsídios à exportação	63
3.3.2 Acesso a Mercados e Apoio Doméstico.....	70
3.4 <i>Formulação dos Acordos da Rodada Uruguai</i>	76
3.4.1 Grupo de Cairns: Bloco dos Países Exportadores Agrícolas ou dos Países em Desenvolvimento?	76
3.4.2 Gigantes em Colisão: Agricultura e Conflito Norte-Norte.....	81
3.4.3 Subsídios à exportação	85

3.4.4	Acesso a Mercados	89
3.4.5	Apoio Doméstico.....	91
3.4.6	Questões de Desenvolvimento no Acordo Agrícola.....	95
3.5	<i>Conclusão do capítulo</i>	100
CAPÍTULO 4 – RODADA DOHA: COMPLEXIDADE DAS POSIÇÕES AGRÍCOLAS E DISCURSO NORTE-SUL		102
4.1	<i>Introdução</i>	102
4.2	<i>Uma Volta do Embate Norte-Sul?</i>	105
4.3	<i>Estrutura da Negociação Agrícola: Três ou Cinco Pilares?</i>	107
4.4	<i>Subsídios à Exportação</i>	110
4.4.1	Grupo de Cairns.....	111
4.4.2	Países em Desenvolvimento	113
4.4.2.1	“Grupo dos Onze”	113
4.4.2.2	Mercosul + 3.....	114
4.4.2.3	ASEAN.....	114
4.4.2.4	Países Africanos	115
4.4.2.5	Índia e México	117
4.4.3	Estados Unidos	118
4.4.4	Comunidade Européia	118
4.5	<i>Acesso a Mercados</i>	119
4.5.1	Grupo de Cairns.....	120
4.5.2	Países em Desenvolvimento	121
4.5.2.1	“Grupo dos Doze”	121
4.5.2.2	ASEAN.....	123
4.5.2.3	Países Africanos	123
4.5.2.4	Países em Desenvolvimento Estabelecidos em Pequenas Ilhas (SIDS).....	125
4.5.2.5	Índia e México	126
4.5.3	Estados Unidos	128
4.5.4	Comunidade Européia	130
4.5.5	Japão	131
4.6	<i>Apoio doméstico</i>	131
4.6.1	Grupo de Cairns.....	134
4.6.2	Países em desenvolvimento	135
4.6.2.1	“Grupo dos Onze”	135
4.6.2.2	ASEAN.....	137
4.6.2.3	Países Africanos	137
4.6.2.4	Índia e México	139
4.6.3	Estados Unidos	141
4.6.4	Comunidade Européia	142
4.6.5	Japão	144
4.7	<i>Proposições da Conferência de Cancun</i>	145
4.8	<i>Pacote de Julho: Uma Referência para a Conferência de Hong Kong</i>	149
4.9	<i>Conclusão do capítulo</i>	151
 CONCLUSÃO.....		155

BIBLIOGRAFIA	158
REFERÊNCIAS LEGAIS E DIPLOMÁTICAS	162
REFERÊNCIAS VIRTUAIS	165
JURISPRUDÊNCIA CITADA.....	166
ANEXO I.....	167
ANEXO II.....	168
ANEXO III.....	168
ANEXO IV	169
ANEXO V.....	169

RESUMO

A presente dissertação explora o tema do comércio internacional de produtos agrícolas, com o objetivo de identificar as forças conflituosas que direcionam o rumo das negociações no âmbito da Organização Mundial de Comércio. Toma-se a dicotomia Norte-Sul como ponto de partida. Tendo em vista que o estudo se concentra na história, percebe-se que, aos menos nas primeiras cinco décadas de operação do GATT, outras conformações antagônicas detêm maior influência sobre o regime do comércio internacional de produtos agrícolas. O embate entre Estados Unidos e Comunidade Européia na década de oitenta é fundamental para entender a sistemática do Acordo Agrícola em vigência. Com o aumento do interesse de países em desenvolvimento, o cenário muda nas negociações da Rodada Doha. O uso mais freqüente de elementos como tratamento preferencial, não-reciprocidade e discriminação positiva em benefício de países de baixa renda torna o diálogo Norte-Sul mais relevante ao se analisar o regime do comércio internacional de produtos agrícolas. No entanto, reconhece-se que a tensão entre economias centrais continua exercendo um papel fundamental nesse tocante.

Palavras-chave: comércio internacional, produtos agrícolas, confronto norte-sul, protecionismo agrícola, subsídios agrícolas, GATT, OMC.

ABSTRACT

This dissertation explores the topic of international trade in agricultural products, with a view to identify the conflicting forces that drive negotiations in the World Trade Organization. The North-South dichotomy is taken as a starting point. As the study focuses on history, it is perceived that other rivalries have more influence on the determination of the international trade regime for agricultural products, at least in fifty years that GATT was in operation. The tension between United States and European Community in the eighties is of utmost importance to understand the rules the Agreement on Agriculture in force. With increasing interest from developing countries about the subject, the scenario changes in the Doha Round negotiations. The more common usage of terms such as preferential treatment, non-reciprocity and positive discrimination in favor of low-income countries turns the North-South dialogue more relevant so as to analyze the international trade regime for agricultural products. Nonetheless, it has to be recognized that the tension between the central economies continues to play a very important role on the matter.

Keywords: international trade, agricultural products, north-south conflict, agricultural protectionism, agricultural subsidies, GATT, WTO.

INTRODUÇÃO

O intercâmbio de produtos agrícolas se constitui num dos temas mais polêmicos e controvertidos no comércio internacional. Pelo que transparece da mídia e do senso comum, a disputa se baseia numa querela moral entre países ricos e pobres. No entanto, existe uma tendência a simplificar a questão, colocando-se no esquecimento outras relações que permeiam a construção de normas como as dispostas no Acordo Agrícola (AAG) firmado ao fim da Rodada Uruguai. Dessa maneira, diante do destaque dado à confrontação entre países industrializados e países em desenvolvimento, a pergunta norteadora da dissertação indaga se não há outros tipos de conflitos guiando o debate agrícola além da dicotomia Norte-Sul. Para alcançar a solução ao questionamento posto, estruturou-se o trabalho em quatro capítulos.

O primeiro deles desenvolve, de forma bem genérica, a história do diálogo Norte-Sul e suas implicações no direito internacional econômico. A intenção é estabelecer as maneiras como esse tipo de conflito específico interage nas relações internacionais de modo a contestar as normas postas, criando assim novas formulações jurídicas. Já nesse capítulo, algumas considerações serão feitas com respeito à agricultura de modo a construir um paralelo com assuntos como sistemas preferenciais e investimentos internacionais. Ao longo dos três capítulos remanescentes, a referência a esta parte do trabalho será importante para se diferenciar entre regimes tradicionalmente marcados pela relação Norte-Sul e o regime do comércio internacional de produtos agrícolas.

Com vistas a compreender o fenômeno da intervenção estatal na agricultura, o segundo capítulo procede a um exame da inserção das atividades agrícolas na sociedade. Numa visão essencialmente histórica, faz-se um apanhado de eventos que demonstram como

a produção rural interfere nos comportamentos sociais e até influencia o processo decisório governamental. A partir do século XIX, com Estados mais organizados, o mapeamento do fenômeno fica mais claro, a não ser por alguns casos de países extremamente pobres cuja falta de recursos torna praticamente inviável a implementação de políticas agrícolas. De todo modo, no caso da civilização ocidental, descobre-se que o Estado implementa política agrícola há duzentos anos, dificultando a liberalização integral dos mercados. Por fim, é nesse capítulo que se compreende a existência de distinções entre os países em desenvolvimento com alto índice de competitividade no comércio de produtos agrícolas e aqueles que sofrem com resultados medíocres em vista das baixas taxas de investimento.

Mergulhando nas entranhas do regime agrícola estabelecido pelo GATT em 1947, o terceiro capítulo tem por finalidade observar os inúmeros relacionamentos conflituosos que se deram ao longo da operação do acordo até o encerramento da Rodada Uruguai. Com essa análise, pretende-se identificar a natureza das disputas comerciais que ajudaram a moldar, na mesa de negociação, o Acordo Agrícola hoje em vigência. A conclusão mais importante desse capítulo é de que as forças em choque mais influentes no fechamento do novo acordo multilateral não se posicionavam num binômio Norte-Sul, mas sim Norte-Norte. Os grandes protagonistas seriam Estados Unidos e Comunidade Européia.

Finalmente, o quarto capítulo procede ao escrutínio das atuais negociações agrícolas sob o mandato da Declaração de Doha. Pelo exame da posição de diversos países chave, tenta-se determinar em qual medida o diálogo Norte-Sul vem influenciando na eventual reforma do Acordo Agrícola. Tendo em vista o grande número de propostas apresentadas por países em desenvolvimento, há uma tendência em acreditar na atualidade do conflito entre ricos e pobres como catalisador da reforma. Entretanto, embora haja realmente muito mais influência desse tipo de conflito na enunciação de novas normas agrícolas, é de se

reconhecer também o debate Norte-Norte e, por vezes, Sul-Sul a guiar o resultado a ser alcançado no âmbito da Organização Mundial de Comércio.

CAPÍTULO 1 – DIREITO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O CONFLITO NORTE-SUL

2.1 Introdução

Antes de se adentrar na análise do regime aplicável ao comércio internacional de produtos agrícolas, faz-se necessária uma reflexão a respeito da natureza desse regime quando posto no plano das disciplinas das relações internacionais e do direito internacional. E quando se fala da natureza de um objeto, trata o autor de exercer uma busca de similitudes e contrastes no campo de estudo da ciência relacionada. Como ponto de partida dessa busca propõe-se o direito do desenvolvimento econômico originado a partir da forte dicotomia Norte-Sul que passou a ser observada nas décadas de sessenta e setenta. A escolha não é despropositada. Nos noticiários especializados estampam-se as disputas entre países ricos e pobres na arena do comércio internacional. A cada nova rodada de negociações da Organização Mundial de Comércio (OMC), fica demonstrado que o desequilíbrio econômico entre Estados põe em dúvida a legitimidade do atual regime comercial em face de seu objetivo de desenvolvimento e bem-estar. Inevitavelmente, forma-se uma visão polarizada do comércio internacional: países de renda elevada de um lado, países de renda baixa de outro.

No presente trabalho, cabe perguntar em que medida essa visão é compatível com o caso específico do intercâmbio de produtos agrícolas. Sendo a ótica Norte-Sul o ponto de partida da questão, a resposta correspondente pede um exame das circunstâncias jurídicas e políticas que viabilizaram a construção dessa dicotomia no sistema internacional. Por isso, a importância de se discutir o processo de construção e revisão das normas jurídicas internacionais.

De início, cabe ressaltar que a formulação normativa no plano internacional difere muito da tarefa empreendida por parlamentos nacionais e outras organizações legislativas de escopo doméstico. Como é sabido, não existe instituição soberana com a atribuição autônoma de formular um conjunto de normas obrigatórias para a regulação do comportamento dos Estados e demais sujeitos relacionados. Em verdade, o direito internacional é criado a partir da iniciativa dos atores internacionais, tornando-se espécie de legisladores da própria conduta em comunidade. Sem entrar no mérito do debate sobre a legitimidade de atores não-estatais, pode-se considerar que os sujeitos de direito internacional edificam seu regime jurídico a partir do seu próprio consenso generalizado (BROWNLIE, 1998, p. 1-2).

Observando-se o art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, é de se sublinhar que o consenso dos entes soberanos permeia todo o direito internacional, independentemente do ramo que se está estudando. Apesar de sofrer algumas críticas, o dispositivo supracitado é regularmente aceito pela doutrina majoritária como o rol das principais fontes do direito internacional (MALANCZUK, 2001, p. 36). Salientam-se as três primeiras alíneas¹:

¹ O art. 38 ainda faz menção à jurisprudência e à doutrina, mas tratam-se de fontes subsidiárias cujos entendimentos devem estar fundamentados num dos três pilares mencionados.

- a) convenções internacionais, gerais ou particulares, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados partes;
- b) costume internacional, como evidência de uma prática generalizada aceita como norma;
- c) os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas

Da definição das fontes nota-se que todas elas se relacionam ao assentimento do sujeito em se vincular juridicamente. De uma parte, as convenções e os princípios devem ser “reconhecidos” e os costumes “aceitos como norma”. O elemento de *opinio iuris* é importantíssimo para se estabelecer determinada regra como norma de direito internacional. Em outras palavras, é necessário um comportamento de aquiescência, expresso ou tácito, para que possam se firmar preceitos vinculantes no plano internacional. A partir do momento em que há uma ruptura por parte de um dos sujeitos com relação a uma das normas estabelecidas poderíamos então supor duas situações. Ou ocorre uma violação de obrigações, o que implica na responsabilidade internacional, ou as regras estão perdendo validade jurídica.

No caso do estudo que se segue, que se baseia no conflito Norte-Sul, será focalizada a ruptura no último sentido, ou seja, as regras postas têm sua eficácia mitigada enquanto outras são colocadas como alternativas jurídicas. Não poderia deixar de ser assim uma vez que a ruptura é causada pela entrada de novos participantes, por meio do processo de descolonização, sem nenhum histórico anterior de aceitação das anteriores normas internacionais, principalmente aquelas referentes ao domínio econômico. Apesar de haver doutrina ortodoxa que prenuncie a compulsoriedade das regras antigas sobre novos Estados, condenando assim a escolha *à la carte* de direitos e obrigações, admite-se que o ordenamento jurídico foi ferido de incerteza no caso do direito internacional econômico devido às

manifestações constantes de descrédito por parte de países em desenvolvimento (MALANCZUK, 2001, p 47).

Sendo colocado em dúvida e risco o regime jurídico vigente, o processo de questionamento e reforma do direito internacional econômico torna-se fundamental para entender o conflito entre ricos e pobres na arena internacional. E compreender essa querela auxilia na reflexão a respeito do direito do comércio internacional de produtos agrícolas, tendo em vista a dicotomia Norte-Sul que freqüentemente se considera como processo político orientador desse ramo jurídico específico. Dessa maneira, este capítulo e suas subdivisões tratarão do direito internacional econômico numa perspectiva histórica, trazendo também alguns exemplos de como o debate entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento se cristalizou em novas propostas de normas jurídicas internacionais.

2.2 Ambiente histórico da polarização Norte-Sul

Até o ocaso da Segunda Guerra Mundial o direito internacional, do ponto de vista das relações econômicas, conhecia tão-somente normas que favoreciam principalmente os princípios da liberdade, igualdade e reciprocidade, todos eles encarados sob uma ótica estritamente liberal. Num ambiente em que a maciça maioria dos participantes se tratava de países avançados em termos capitalistas, sendo boa parte da África e da Ásia constituída de colônias das potências ocidentais, era lógica a sustentação do regime baseado em obrigações simétricas. No entanto, com o processo de descolonização e independência que se seguiu a partir dos anos 40, o número de países reconhecidos em sua soberania, mas alquebrados em seu desenvolvimento econômico, elevou-se consideravelmente no cenário internacional. Se antes apenas a América Latina representava o mundo em desenvolvimento, mundo ideologicamente inexistente no Século XIX, nas décadas posteriores à Segunda Guerra a ampla maioria dos Estados reconhecidamente soberanos se encaixava nos critérios de

classificação empregados para caracterizar o que ficou conhecido como Terceiro Mundo. Esse termo já não é mais usado, por conta do seu traço pejorativo, mas a segunda metade do Século XX conviveu com a dicotomia Norte-Sul por meio de outras nomenclaturas.

Em artigo de Verwey (1990, pp. 118-123), demonstra-se como o direito internacional molda-se às transformações na composição política mundial, o que ajuda entender a maneira pela qual as normas são concebidas e a quem se dirigem. Num primeiro momento, inaugurado pelo marco da Paz de Vestfália, há o predomínio europeu na ordem mundial, sob a égide das nações cristãs, o que acarreta num direito internacional costurado pela e para a Europa. Conforme o professor holandês Bert Röling, isso não seria surpresa uma vez que “o direito inclina-se a servir primariamente os interesses dos poderosos”. No entanto, a balança de poder sofreria algumas mudanças no Século XIX, a se iniciar pela entrada da Turquia islâmica no concerto da Europa em razão da Guerra da Criméia. O deslocamento não se dá apenas pela dimensão cultural, mas também geográfica. Na sua segunda fase, o sistema jurídico passa a proteger as demais nações que alcançaram relativa autonomia política e econômica, projetando o seu poder em demais áreas. Por isso, o ingresso dos Estados Unidos, Japão e até mesmo Brasil e Argentina na comunidade de nações civilizadas. De fato, o critério para participação deixa de ser a cristandade do Velho Mundo e passa a tomar como base a capacidade da unidade política em exercer de fato sua soberania. Nesse ponto de vista, as duas primeiras fases defendidas pelos autores holandeses não diferem muito entre si tendo em vista que o embasamento da Paz de Vestfália tinha em conta justamente o poderio dos Estados relativamente à manutenção de sua própria sobrevivência.

Nesse ambiente, comumente associado a uma perspectiva da “lei do mais forte”, o pensamento econômico liberal encontra a atmosfera apropriada para se arraigar ao sistema político-jurídico internacional. E assim se faz com base em três princípios conexos

entre si: liberdade de ação, tratamento jurídico igualitário e reciprocidade das obrigações. No ideal conhecido na sua expressão francesa (*laissez faire, laissez passer*) fica incrustado o fundamento da liberdade de ação como o melhor instrumento para alcançar o bem-estar geral, em vista da crença no equilíbrio automático num ambiente de livre mercado. Na esteira da concorrência aberta entre os atores aparece o segundo princípio: o do tratamento jurídico igualitário, que também escora o sistema liberal. Por fim, o terceiro sustentáculo se reflete na reciprocidade das obrigações enquanto corolário dos outros dois princípios. Estando a maioria dos participantes em níveis de desenvolvimento econômico equivalentes e o imperialismo em franca ascensão, o liberalismo era pouco questionado. Contudo, o cenário não poderia continuar o mesmo depois da crise generalizada que abalou a primeira metade do Século XX.

De início, o liberalismo exacerbado passa a apresentar falhas na condução das economias nacionais dos países centrais. A crise de liquidez externada pela quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929 representa um momento crucial de dúvida a respeito dos méritos das leis de mercado. A crença na auto-regulação das relações econômicas torna-se frágil, surgindo diversos pensadores da área econômica que desafiam a validade dos fundamentos liberais, entre eles John Maynard Keynes. Além disso, a pressão organizada dos sindicatos e as massas crescentes de desempregados no seio das principais economias do mundo clamavam pela intervenção estatal para restaurar os níveis de bem-estar urbano anterior à década de vinte. Testemunha-se a partir dos anos trinta a implementação de políticas de pleno emprego sem preocupação com déficit orçamentário tais como o *New Deal* e o Plano Marshall, o que se choca de frente com a idéia liberal do Estado minimalista. Marcadamente inspirados por doutrinas socialistas, alguns países, entre eles França, Japão, passam a adotar uma coordenação centralizada da economia, chegando-se até ao corporativismo trabalhista no caso da Escandinávia (CHANG, 2003, p. 20). Dessa forma,

constata-se uma implosão na filosofia liberal a partir de seu próprio epicentro: as grandes potências industriais.

No que toca os países periféricos, principalmente aqueles cuja independência política havia sido recém-conquistada, predomina a aspiração de crescer rapidamente de modo a alcançarem níveis de bem-estar adequados às suas populações. E para que esse desígnio pudesse ser atingido, acreditava-se no papel central a ser desempenhado pelo Estado. Numa concepção antiliberal, apenas uma instituição politicamente capaz de centralizar o comando da economia, nomeadamente o Estado, poderia viabilizar um crescimento a taxas satisfatórias. Tal crescimento seria impraticável caso fosse mantido o sistema das vantagens comparativas, fundamento da economia liberal que se baseia na crença de que cada país detém eficiências naturais a serem maximizadas e utilizadas para inserção no ambiente competitivo internacional. Seja qual for a definição de “eficiência natural”, o passado colonialista legou às ex-colônias a especialização de explorar *commodities* e comercializá-las, fato que, na visão de muitos economistas, estabelece uma situação de relativa inferioridade tendo em vista os termos de negociação deterioráveis e a demanda inelástica por tais *commodities* (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 35). Além disso, à época da descolonização, foi construída a teoria em que não era possível se esperar dos países mais atrasados um desenvolvimento contínuo, como aconteceu com a Europa ao longo dos anos de liberalismo, caso eles adotassem a mesma visão político-econômica. Essa conclusão foi extraída a partir da observação de que, no Século XIX, a produção na Europa não sofria uma concorrência externa, o que compunha um cenário sistêmico muito diferente do enfrentado pelos países em desenvolvimento da atualidade. De fato, estudos a respeito do desenvolvimento nas diversas regiões européias demonstram que as áreas mais atrasadas necessitavam da implementação de instituições fortes para viabilizar a ascensão industrial (GERSCHENKRON, 1962, p. 369). Refletindo a respeito do tema, na sua teoria da

dependência, Fernando Henrique Cardoso explica a posição dominante dos “países de desenvolvimento originário” ao lembrar que as economias centrais se formaram justamente quando um mercado verdadeiramente mundial se consolidava, o que lhes possibilitou se manter à frente no sistema internacional (CARDOSO *et al.*, 2004, p. 45). Dessa maneira, o meio para solucionar problemas oriundos de heranças históricas, como a dependência na exportação de *commodities*, reside em grande parte num Estado atuante em todos os ramos das relações econômicas.

Como se pode constatar da análise histórica da primeira metade do Século XX, tanto no mundo industrializado como no mundo em desenvolvimento, encontrava-se em descrédito a concepção de um Estado cujas funções se delimitavam unicamente na proteção da propriedade privada e na defesa do território. Com a expansão do papel do Estado na sociedade, o liberalismo entrou em declínio em vista da promoção de políticas cada vez mais intervencionistas do campo econômico. Acompanhando essa tendência, os princípios liberais que uma vez regeram o sistema internacional também passaram a ser questionados. Logo após a Segunda Guerra Mundial, surgia a primeira demonstração de que os fundamentos da liberdade, igualdade e reciprocidade, como discutidos acima, estavam realmente sendo colocados em dúvida. Mesmo antes de ter se iniciado qualquer tensão ao estilo Norte-Sul, como aconteceria a partir da década de cinquenta, o projeto para a constituição de uma Organização Internacional de Comércio (OIC) previa no seu art. XVIII a possibilidade de intervenção governamental no domínio econômico com vistas à implementação de políticas de desenvolvimento. Especificamente, o dispositivo autorizava a proteção tarifária voltada para a “criação de um setor industrial determinado” e ao uso de “restrições quantitativas para preservar o equilíbrio da balança de pagamentos”, no caso de partes contratantes que tivessem “frágeis níveis de vida” ou que estivessem “nos primeiros estágios do seu desenvolvimento”. Ao tempo em que a Carta de Havana procurava o re-estabelecimento do regime de livre

comércio, com a intenção de eliminar o protecionismo conflituoso do entre guerras, também reconhecia o direito de países de adotar medidas restritivas de comércio em prol do desenvolvimento interno quando necessário. Ainda sim as disposições projetadas da OIC não trazem um sistema preferencial específico em favor dos países do sul e terminam por não refletir o antagonismo a ser inaugurado na Conferência de Bandoeng com o movimento dos não-alinhados em 1955 (VARELLA, 2004, p. 8-10). Em verdade, o projeto do acordo foi costurado mais em razão das necessidades da reconstrução européia do que para atender à demanda organizada dos países em desenvolvimento. Demanda que, na verdade, sequer existia à época. Dessa forma, quando a Carta de Havana foi rejeitada no congresso norte-americano e, por efeito, o produto operativo das negociações comerciais passou a ser o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), as exceções à política de abertura marcadas pelo art. XVIII desapareceram num primeiro momento (MICHALOPOULOS, 2001, p. 23).

Apesar disso, a década de cinquenta mudou esse cenário ao trazer à tona uma dicotomia criada a partir do reconhecimento de inúmeras nações soberanas, consideradas como subdesenvolvidas e recém saídas do colonialismo. À medida que a quantidade deste tipo de Estados aumentava rapidamente, o sistema multilateral moldado em Dumbarton Oaks² tendia a despertar nos Estados do Sul a percepção de que sua união poderia lhes render vantagens importantes na feitura das resoluções das Nações Unidas e em outros fóruns similares. No tópico seguinte, passar-se-á a debater a maneira como o declínio do liberalismo, unido à constituição de diversos Estados soberanos e economicamente dependentes, influenciou na formação de um novo direito internacional alicerçado nos embates promovidos pela colisão Norte-Sul.

² Dumbarton Oaks foi o lugar onde se negociou e se desenhou a Carta das Nações Unidas. Entre seus princípios basilares está a igualdade soberana refletida no peso dos votos de cada Estado na Assembléia-Geral, não importando o peso político ou econômico do país.

2.3 O Direito Internacional na Relação Norte-Sul

A emergência no cenário internacional de diversos países politicamente soberanos, mas economicamente inferiores, permitiu que se estabelecesse um amplo debate a respeito dos fundamentos clássicos que indiscutivelmente regiam as diversas áreas do domínio econômico. No ambiente bipolar que se formava na década de cinquenta, a formulação da política externa de países mais atrasados aparentava se resumir a uma relação de subordinação entre duas das potências emergentes: Estados Unidos e União Soviética. No entanto, vinte e nove países da Ásia e da África, preocupados com suas opções estratégicas para o desenvolvimento econômico, promoveram a Conferência de Bandoeng, em 1955. Anos mais tarde, formou-se o movimento dos não-alinhados, que também incluía membros da América Latina, passando seus participantes a serem reconhecidos no âmbito das Nações Unidas como o G-77.

A atuação desse grupo passou a colocar em discussão todos os princípios de direito internacional econômico aceitos antes do período de descolonização. Ante o notável atraso relativo em que o Sul se encontrava, acreditava-se que apenas o estabelecimento de instituições internas vigorosas não seria suficiente para alcançar prosperidade e autonomia econômica almejada. As normas externas do mercado internacional inerente ao sistema de Estados também precisavam mudar para que fosse possível a escalada desenvolvimentista (CARDOSO *et al.*, 2004, p 41).

Partindo dessas premissas e aproveitando-se da maioria estabelecida na Assembléia Geral das Nações Unidas e da criação de organismos internacionais como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), os países em desenvolvimento começaram a enunciar regras mais favoráveis levando-se em conta fundamentos diversos da liberdade, da igualdade e da reciprocidade discutidos anteriormente.

Abrangendo vários ramos relacionados ao domínio econômico, as novas direções apontadas pelo Sul contribuíram na proposição de um conjunto de normas que afetaram o comércio internacional em geral e os investimentos internacionais. Apesar das particularidades dessas áreas, não é de se perder de vista que as mudanças tiveram seu início a partir do fórum genérico das Nações Unidas, sendo aplicáveis às subdivisões do direito internacional econômico.

2.3.1 *O Regime Geral das Nações Unidas*

Com a multiplicação de países em desenvolvimento nas Nações Unidas, por efeito do intenso processo de descolonização, a posição do Sul se fortalece na Assembléia Geral em vista do princípio democrático adotado naquele fórum em que cada Estado-membro detém direito a um voto. Sentindo-se prejudicados pelos fundamentos liberais que regiam o direito internacional econômico, os países mais atrasados enxergaram no procedimento de elaboração das resoluções a oportunidade mais viável para desafiar os princípios tradicionais e propor a introdução de novos fundamentos que lhes fossem favoráveis. Embora as resoluções não fossem contempladas no Estatuto da Corte Internacional de Justiça como fonte de direito internacional, a veemência com que esse recurso foi utilizado rendeu discussões a respeito do valor jurídico das resoluções, reconhecendo-se que algumas delas realmente continham normas compulsórias (BROWNLIE, 1998, pp. 14; 694). Em verdade, a força de cada resolução como fonte de direito internacional deve ser analisada caso a caso, mas, de maneira geral, seria temeroso afirmar que exista alguma sem nenhuma relevância jurídica. Em decorrência disso, alguns autores afirmam que as resoluções de organismos internacionais, principalmente as da ONU, se situam numa área cinzenta entre normas cogentes e simples declarações políticas. Essa concepção terminou por originar o termo *soft law* amplamente utilizado pela doutrina contemporânea (MALANCZUK, 1997, p. 47). Independentemente do grau de importância jurídica que a doutrina atribua aos documentos onusianos, é inegável que

a atividade parlamentar no seio da Assembléia Geral pôs em cheque o ordenamento liberal aplicável. Abriu-se o debate para a reformulação do direito internacional econômico como conhecido até os momentos iniciais do pós-guerra.

Do ponto de vista político-econômico, os países em desenvolvimento se sentiram à vontade para exercer seus poderes na Assembléia Geral da ONU em decorrência da percepção de que o papel desempenhado como fornecedor de matérias-primas para o mundo desenvolvido lhes conferia uma projeção não observada anteriormente. Diante da crença do esgotamento dos recursos naturais do Norte e da aparente necessidade de se manterem os fluxos contínuos de produtos primários, os países do Sul acreditavam estar em posição de influenciar a mudança das regras. A essa atitude alguns autores se referem ao exercício de *commodity power* cujos exemplos mais claros são as duas crises do petróleo da década de setenta (SPERO *et al*, 1997, pp. 225-227). Além disso, a abundância de recursos financeiros no mercado internacional tendia a canalizar os investimentos para os países ainda pouco envolvidos pelo capital estrangeiro e com perspectiva de alta rentabilidade em vista da mão-de-obra barata e ampla oferta de recursos naturais. Frente a esse grande poder de atração de capitais, somado aos baixos juros decorrentes da excessiva oferta de crédito, as nações do Sul se colocavam numa posição econômica confortável, ostentando elevadas taxas de crescimento ao longo das décadas de sessenta e setenta.

Inseridos nesse cenário, os países em desenvolvimento constituíram o grupo denominado G-77 e, valendo-se do seu peso nas votações, fizeram passar diversas resoluções na Assembléia Geral da ONU. Entre as mais expressivas e perenes decisões do fórum está a criação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964. Essa organização foi instituída com o propósito de preencher as lacunas deixadas pela operação do GATT referentes à falta de disposições normativas que atendessem as

necessidades do Sul. Tendo sede em Genebra, a UNCTAD teve à sua frente, na primeira gestão, o economista argentino Raúl Prebisch, conhecido pela sua atuação desenvolvimentista na Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Apesar de ter perdido muito da proeminência que exerceu nos anos 60 e 70, a organização ainda ostenta respeitabilidade internacional (VARELLA, 2004, p. 11) e pode se dizer que rivaliza com organismos como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) do ponto de vista de assessoria técnica prestada a seus membros.

Além disso, mais do que instituir outro fórum mundial de discussão, a ação concertada do Sul gerou documentos que colaboraram para a nova *soft law* discutida acima, lançando assim as linhas gerais de um direito adequado para tratar das diferenças entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Entre as resoluções mais importantes nesse sentido, podemos destacar a Declaração sobre o Progresso Social e Desenvolvimento votada na Assembléia Geral em 1969 – Resolução 2542 (XXIV). De sua redação é possível extrair a reafirmação da soberania dos Estados, principalmente no que toca ao controle da economia e dos recursos naturais, em sinal de reprovação ao fundamento da liberdade do direito internacional econômico clássico. Conforme a Declaração, os governos detêm o direito de implementar política econômica para alcançar o progresso social, o que em certas passagens do texto se traduz como obrigação de governo quando a intervenção torna-se necessária. Em clara confrontação com os monopólios econômicos, o documento também condena a exploração econômica exercida por empresas do Norte, pregando a distribuição equitativa da riqueza entre os membros da comunidade internacional.

Na década de setenta, um conjunto de resoluções aprofundaria ainda mais os ideais expressos no texto de 1969. Conhecidas como a Declaração sobre a Nova Ordem Econômica Internacional, seu Programa de Ação e a Carta dos Direitos e Deveres

Econômicos dos Estados, tais resoluções deram apoio para que fossem propostos novos princípios de direito econômico internacional. Dessa forma, o fundamento da liberdade econômica é desafiado pelo fundamento da proteção dos interesses econômicos dos países em desenvolvimento. Por esse paradigma, a ação internacional é restringida às atitudes que não prejudiquem o processo de crescimento e de busca de bem-estar no Sul, o que torna a exploração predatória juridicamente reprovável. Por outro lado, a igualdade jurídica entre Estados fica mitigada frente à idealização de uma discriminação positiva, ou seja, os países mais atrasados fazem jus a um tratamento mais favorável como acontece, por exemplo, na implementação do Sistema Geral de Preferências (SGP). Por fim, o princípio da reciprocidade também sofre questionamentos com as resoluções, sendo inclusive preconizado um princípio de não-reciprocidade em favor dos países em desenvolvimento. Em outras palavras, as obrigações econômicas assumidas por um Estado numa transação internacional não resultam em direitos recíprocos quando se trata de uma relação Norte-Sul. (VERWEY, 1990, p. 123)

As resoluções tratadas nos dois parágrafos acima cuidam de um direito nascente, mas que não se firmou como um conjunto de normas cogentes. O esmorecimento do debate catalisador desse novo direito, logo no início da década de oitenta, constitui-se em reflexo do enfraquecimento das bases políticas que sustentavam o regime proposto pelo Sul. Primeiramente, a tese de que haveria uma escalada dos preços de *commodities* no mercado internacional provou-se equivocada em vista da falta de coesão entre os países em desenvolvimento no sentido de controlar a oferta. Em verdade, como alguns economistas haviam observado anteriormente, os preços das *commodities* em geral tendeu à usual defasagem dos termos de transação. Além disso, no que se refere a *commodities* agrícolas países desenvolvidos haviam alcançado, além da auto-suficiência na produção de alimentos básicos, uma posição proeminente no comércio exterior desses produtos. Essa proeminência chegou a um nível tão elevado que o presidente Jimmy Carter, ex-presidente dos Estados

Unidos, sentiu-se confiante o suficiente para usar da proibição de exportação de trigo aos soviéticos como arma dissuasória na ocupação do Afeganistão³, apesar do alerta de estudiosos de que seria uma tática ineficaz (SLOAN, 1979, p. 26-27).

Em segundo lugar, a escassez de crédito conduziu ao agravamento das dívidas dos Estados que financiavam seu desenvolvimento por meio de empréstimos. O resultado disso foi a crise da moratória latino-americana que abalou a posição dos países do Sul, além de ferir ainda mais a integridade do bloco nos fóruns internacionais. Por fim e como resultado dos outros dois fatores, a dispersão dos integrantes do G-77 passou a dificultar a enunciação de novas resoluções que apoiassem a chamada Nova Ordem Econômica Internacional (SPERO *et al*, 1997, pp. 234-235).

Apesar da perda de ritmo da inovação imprimida pelo mundo em desenvolvimento, as decisões tomadas no seio das Nações Unidas influenciaram sobremaneira a reforma de ramos específicos do direito internacional econômico. Nota-se a presença da polarização Norte-Sul no debate destes regimes particulares conforme os moldes observados anteriormente.

2.3.2 *O Regime do GATT*

Como visto anteriormente, no início de sua vigência, o texto do GATT não trazia dispositivos relacionados a tratamento mais favorecido a nações de baixa renda. Entretanto, assim que a primeira revisão do acordo foi promovida em 1955, as partes contratantes⁴ decidiram emendar o art. XVIII de maneira a tornar as disposições normativas

³ Eventualmente, o passo tomado por Carter revelou-se completamente ineficaz uma vez que o próprio trigo norte-americano passou a ser comercializado com a União Soviética por meio de intermediários canadenses (McGEE, 1998, p. 3).

⁴ Como o GATT não se constituía numa organização internacional formalizada, mas simplesmente num acordo multilateral, a designação utilizada pelos participantes era a de “partes contratantes”. Apenas com a instituição da OMC, com o escopo de organização internacional, é que se passou a usar a terminologia de “membros”, pois estes aderiam à associação de Estados que compunham um novo sujeito de direito internacional.

mais atraentes para países em vias de desenvolvimento econômico (VERWEY, 1990, p. 125). Embora não tenha sido fruto da pressão direta do Sul organizado, as exceções incorporadas ao texto, a seguir avaliadas, se constituem nas primeiras expressões do princípio do tratamento favorável a economias menos desenvolvidas, que antecedem até mesmo as resoluções da ONU comentadas acima. As emendas de 1955, conforme sua redação, têm como beneficiários países cujas estruturas econômicas sejam suficientes apenas para oferecer baixos padrões de vida e que estejam nos seus primeiros estágios de desenvolvimento. Basicamente, o dispositivo emendado confere aos beneficiários o direito de descumprir seus compromissos de redução de alíquotas de importação, além de lançar mão de restrições quantitativas que, a princípio, estariam proibidas. Contudo, esse direito só poderia ser exercido se as medidas correspondentes estivessem associadas a certos objetivos. No primeiro caso, os países menos desenvolvidos poderiam elevar tarifas, em violação às concessões realizadas, com o desígnio de promover um ramo industrial que estivesse voltado ao aumento da renda e dos padrões de vida da população. Com relação ao uso de restrições quantitativas, estas poderiam ser adotadas para corrigir desequilíbrios da balança de pagamentos cuja ocorrência seria provável em vista do desenvolvimento do mercado interno. É notória a introdução de uma exceção ao princípio da liberdade de ação uma vez que se legitima políticas restritivas de comércio. Nada mais é do que a expressão da proteção dos interesses das nações em desvantagem econômica, fundamento que seria reverberado em diversas resoluções de organismos internacionais.

Na história do GATT, a reforma do art. XVIII não foi a única alteração a expressar normas favoráveis aos países em desenvolvimento. Em 1964, alimentados pelo movimento do G-77, as partes contratantes acrescentaram a Parte IV ao acordo, que ficou conhecida sob o título “Comércio e Desenvolvimento”. Em seu bojo delineiam-se os artigos XXXVI e XXXVII, sendo que o primeiro trata de princípios norteadores do direito do

desenvolvimento enquanto o segundo define o papel dos países desenvolvidos na promoção econômica do Sul.

Vale ainda comentar a criação do Sistema Geral de Preferências (SGP), idealizado primeiramente pela UNCTAD em 1968. Pressionadas pelo avanço da organização rival, as partes contratantes acordaram uma dispensa (*waiver*) do cumprimento das normas do GATT por um período de dez anos para que se pudesse implementar o SGP (MICHALOPOULOS, 2001, p. 27). Mas o que significa esse sistema? Em linhas gerais, o SGP se constitui na faculdade dos países desenvolvidos concederem preferências, tarifárias ou não, de acesso a seus mercados relativamente a produtos exportados a partir de países menos desenvolvidos. Isso implicava na mitigação da cláusula da nação mais favorecida que preconiza a igualdade de tratamento a todos os participantes do sistema de livre comércio. Em outras palavras, trata-se da aplicação do princípio da discriminação positiva. Em 1979, o GATT decidiu pela vigência indefinida do SGP, eximindo, sem limite temporal, os países industrializados por violações da cláusula da nação mais favorecida (NASSER, 2003, p. 253).

Por meio das exceções expostas acima se reconhece a impossibilidade de haver uma estrita aplicação dos fundamentos liberais, exteriorizados por regras como a cláusula da nação mais favorecida e a proibição de restrições quantitativas. Em casos excepcionais, as normas necessitam ser flexibilizadas para se intentar a viabilização dos objetivos relacionados ao aumento do bem-estar nos territórios de todos os associados ao sistema normativo do GATT. Dessa maneira, o atributo da flexibilidade aparenta ser essencial à manutenção da integridade e aceitabilidade do sistema de livre comércio (JACKSON, *apud* NASSER, 2003, p. 247). Adiante, ao se tratar do tema do comércio de produtos agrícolas, será visto que a maleabilidade das normas de livre comércio também serve aos interesses de países desenvolvidos.

Embora tenha existido no bojo dos dispositivos ora examinados uma indicação explícita da necessidade da mudança no cenário econômico internacional, a reforma efetuada no âmbito do GATT não surtiu os efeitos esperados. Em primeiro lugar, a proteção da indústria nascente nos países menos avançados, como autorizada pelo emendado art. XVIII, não se provou num método eficiente de promoção do desenvolvimento. Simplesmente as estratégias relacionadas a controles de importação e de câmbio, que eram os instrumentos basilares da política de substituição de importações, mostraram-se inadequados num processo de longo prazo, apesar dos bons resultados iniciais. De maneira geral, os setores econômicos que floresceram nos Estados adeptos desse tipo de abordagem de política industrial não seguiram a evolução da concorrência internacional por causa do mercado interno protegido. Daí a lógica da afirmação de que as indústrias originadas sob a égide da substituição de importações tornaram-se ineficientes e despreparadas para o mercado externo, permanecendo o país interessado em relativo atraso quando comparado com potências industriais. (MICHALOPOULOS, 2001, p. 31). Além disso, a implementação de medidas de estímulo aos setores fabris implicaram em vultosas transferências de recursos dos sistemas produtivos agrícolas para a indústria nascente, o que comprometia a capacidade de exportar alimentos de países como os do sul asiático⁵ conforme estudo do Banco Mundial (INGCO *et al*, 2003, p. 8). A própria política de substituição de importações resultava em prejuízo para as exportações em geral por causa do controle de saída de matérias-primas que deveriam ser usadas na indústria nacional, mas o setor agrícola sofria os maiores reveses. No caso de Bangladesh, o mesmo estudo do Banco Mundial constata que, em 1999, ainda se verificava um comportamento contrário à exportação, o que era especialmente prejudicial à venda externa de produtos agrícolas (DOWLAH, 2003, p. 63).

⁵ Conforme estudo do Banco Mundial, os países componentes do sul asiático são Índia, Paquistão, Sri Lanka e Bangladesh.

Com relação à parte IV do GATT, introduzida em 1964, também se admite na doutrina que os novos dispositivos não serviram para diminuir a distância entre Norte e Sul. Não que seus efeitos repercutissem negativamente quando postos em prática como ocorreu com o art. XVIII. O problema encontrava-se no próprio desenho da norma escrita que apenas oferecia princípios e compromissos de escopo muito aberto. Para citar um exemplo, o parágrafo primeiro do art. XXXVII preconiza que as obrigações dos países desenvolvidos devem ser cumpridas na “máxima medida possível” para “conceder alta prioridade na redução e eliminação de barreiras a produtos que, atual ou potencialmente, sejam do particular interesse exportador de países em desenvolvimento”⁶. Como se pode perceber, o texto carece de um comando impositivo definido e transparente, deixando a cargo dos próprios obrigados a tarefa de interpretar sentenças tais como “máxima medida possível” e “alta prioridade” (VERWEY, 1990, p. 131)

No que tange as conseqüências do SGP, a sua implementação heterogênea por países desenvolvidos não produziu os efeitos que se esperavam. Como cada parte contratante do GATT tinha autonomia para decidir a respeito dos beneficiários do sistema, ocorreu que o SGP tornou-se importante para alguns países e para alguns produtos em particular, mas falhou completamente na tarefa de integrar as economias mais atrasadas ao sistema internacional de comércio (MICHALOPOULOS, 2001, p. 30). Em certas instâncias, chegou a causar disputas comerciais entre Estados cuja economia dependia da exportação de produtos tropicais como aconteceu no polêmico caso das bananas, levado a um painel da OMC em decorrência da Convenção de Lomé⁷. A discriminação promovida pela prática do SGP levou à exclusão de países em desenvolvimento considerados politicamente “indesejáveis” ou que tivessem uma certa competitividade na comercialização de produtos

⁶ Tradução do autor.

⁷ A Convenção de Lomé trata-se de um pacto de cooperação entre a Comunidade Européia e o conjunto de suas ex-colônias ACP (Ásia, Caribe e Pacífico).

específicos. Em adendo, a cobertura do SGP muitas vezes se restringia a manufaturados não fabricados no Sul, além de omitir *commodities* agrícolas e produtos industrializados sensíveis como no caso dos têxteis (VERWEY, 1990, p. 134). De maneira geral, quando o assunto se trata de produtos de maior valor agregado que podem ser fabricados a menor custo no mundo em desenvolvimento, não se aplica o SGP, mas sim o escalonamento tarifário. Por essa metodologia tributária quanto mais processada for uma mercadoria, mais alta será a alíquota do imposto de importação aplicável. Claramente essa prática anulava os efeitos benéficos que o SGP poderia ter sobre a industrialização dos países menos desenvolvidos (NASSER, 2003, p. 254).

Como se pode constatar, o confronto Norte-Sul rendeu transformações no GATT que à primeira vista pareciam favoráveis à correção do desequilíbrio entre ricos e pobres. Tais mudanças não poderiam ter sido alcançadas sem a coesão de blocos como o G-77 ou da criação de organizações como a UNCTAD. No entanto, mesmo havendo emendas teoricamente benéficas no corpo textual do acordo, essas alterações não repercutiram na prática as conseqüências que eram almejadas. Ao contrário, serviram de instrumento à políticas industriais malfadadas e de arcabouço jurídico à legitimação de parcerias coloniais antes extintas pelo processo de descolonização. A fragmentação da unidade do Sul na década de oitenta ao mesmo tempo em que contribuiu para este resultado também se caracteriza como reflexo da inoperabilidade do sistema proposto e de seus objetivos precípuos. Esse desenho da ordem econômica internacional se faz presente também em outros ramos do direito internacional. Um deles será brevemente examinado no sub-capítulo seguinte com o intuito de melhor elaborar o argumento da ineficácia da Nova Ordem Internacional e a conseqüente dispersão dos países em desenvolvimento.

2.3.3 O Regime dos Investimentos Internacionais

Com a rápida escalada da economia internacional após a Segunda Guerra Mundial, diversas empresas baseadas no Norte precisaram encontrar novos mercados para expandirem seus negócios e investirem o excedente de capital acumulado. Nota-se que o fluxo dos investimentos internacionais originado desse fenômeno encontrou boa parte de seu volume entre países já industrializados, mas uma porção considerável foi direcionada aos mercados em desenvolvimento. Por conseqüência, o crescimento da entrada de recursos estrangeiros em países de baixo nível de industrialização terminou por montar um outro cenário particular propício ao debate orientado pela mecânica Norte-Sul. Estabeleceu-se o antagonismo teórico que justificava uma revisão do regime jurídico aplicável aos investimentos internacionais. Enquanto a escola clássica defendia o primado da liberdade e encarava positivamente a fixação de empresas transnacionais em territórios diversos de sua origem, a escola fundadora da teoria da dependência atribuía à mesma categoria de empresas o aprofundamento do subdesenvolvimento do Sul. No âmbito das Nações Unidas, a sua Comissão para Empresas Transnacionais (UNCTC) adotou um meio termo entre ambas teorias ao pronunciar-se como favorável aos investimentos internacionais desde que o país hospedeiro tenha a faculdade de exercer, por exemplo, controles sobre remessa de lucros ao exterior e sobre o percentual de insumos nacionais na composição dos produtos fabricados pela transnacional (SORNARAJAH, 1994, p. 45-49).

De fato, a visão do Sul estaria alinhada com a posição externada pela UNCTC, pois no avançado estágio em que a economia internacional se encontrava na segunda metade do Século XX, tornava-se difícil prescindir da oferta de recursos estrangeiros. No entanto, além do controle sobre a atividade transnacional, os países em desenvolvimento também elaboraram um arcabouço próprio no tocante ao espinhoso assunto da desapropriação

de empresas multinacionais⁸. A matéria é recoberta de controvérsias, apesar de haver consentimento generalizado de que o Estado hospedeiro, em sua soberania, detém o direito de expropriar recursos estrangeiros fixados no território nacional. O ponto da contenda Norte-Sul relaciona-se à questão da indenização devida pela tomada da propriedade de multinacionais. De um lado, os países exportadores de capitais exigiam que a compensação respectiva fosse imediata, adequada e efetiva, o que equivaleria a um padrão mínimo aceitável internacionalmente. Em outros termos, o ressarcimento a ser pago aos investidores estrangeiros, pela visão dos países industrializados, deveria ser realizado de maneira a cobrir o real valor dos estabelecimentos expropriados, além de ser efetuado na maior brevidade possível. De outro lado, os países em desenvolvimento, agrupados em torno do G-77, fizeram avançar noções como a de “enriquecimento indevido” e a de “padrão nacional de compensação”. Por meio das resoluções intituladas Soberania Permanente sobre Recursos Naturais e Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, ambas da Assembléia-Geral das Nações Unidas, foi possível inserir alternativas ao padrão indenizatório proposto pelo Norte com base na teoria econômica liberal. Assim, por exemplo, os lucros abusivamente remetidos ao exterior poderiam ser deduzidos do valor da compensação, o que eliminaria o problema do enriquecimento indevido. Além disso, a indenização, pelos moldes das resoluções da ONU, deveria se pautar pelos padrões nacionais de compensação de maneira a evitar que a expropriação de nacionais fosse mais gravosa do que a de estrangeiros (VERWEY, 1984, p. 19-30).

Apesar do bloco dos países em desenvolvimento ter se mantido coeso na aprovação das resoluções supracitadas, a prática jurídica, constatada a partir do exame de diversos tratados bilaterais de investimento, demonstra que a posição se fragmentou. Em estudo realizado por Verwey (1984, p 73), verifica-se que a maior parte de acordos celebrados

⁸ No presente texto, o termo “transnacionais” e “multinacionais” são utilizados indistintamente.

entre o Norte e o Sul traz em seu bojo referência ao padrão indenizatório defendido pelos países industrializados, ou seja, compensação imediata, adequada e efetiva. Dessa forma, pode se concluir que, ao se tratar bilateralmente questões relativas a investimentos internacionais, os donos do capital conseguiram manter a norma liberal que havia sido combatida no fórum multilateral da ONU. Esse fenômeno de origem política tornou praticamente ineficazes os resultados jurídicos alcançados pela atuação do G-77.

De fato, a prevalência da visão dos países desenvolvidos cristalizou-se no Acordo de Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS), que faz parte dos acordos multilaterais da OMC. Nesse normativo, os membros se comprometem a abolir medidas de controle sobre multinacionais que sejam incompatíveis com os artigos III e XI do GATT, que fazem referência à regra de igualdade de tratamento com nacionais e proibição de restrições quantitativas. Isso significa dizer que os países em desenvolvimento, que sejam membros da OMC, perdem muito da capacidade de controle sobre a destinação dos investimentos internacionais. Por exemplo, pelo acordo TRIMS não se pode mais realizar exigências de conteúdo local, nem se estabelecer cotas de importação de insumos, o que potencialmente limita a elaboração de planos de desenvolvimento nacional a partir da presença de transnacionais.

Esse quadro jurídico decorre do poderio dos exportadores de capital, que desejam se ver cercados de garantias relacionadas à liberdade de implementação de seus investimentos, inclusive no que tange a retirada de seus frutos. Com a fragmentação do Sul, não houve como se impedir tal resultado. Ao comentar sobre a fragilidade dos países em desenvolvimento frente à influência do capital internacional, Nasser comenta:

“Estas[medidas] podem ser resumidas na exigência de que esses investimentos estejam devidamente protegidos. O que implica a adoção pelos países receptores de normas jurídicas adequadas, capazes de garantir

aos investidores uma segurança de expectativas quanto à propriedade do próprio investimento e dos frutos decorrentes de sua aplicação no país.” (2003, p. 76).

Devido à necessidade de receber recursos financeiros do exterior, os países em desenvolvimento foram subjugados como grupo ao serem abordados em negociações bilaterais. O objetivo de criar um sistema jurídico favorável aos Estados receptores de investimentos tornou-se irrealizável uma vez que os próprios participantes do G-77 passaram a adotar posições antagônicas às defendidas nos fóruns multilaterais. A coesão do grupo era demandada não só na feitura das resoluções, mas também na aplicação dos princípios normativos inspirados pelo desequilíbrio da relação Norte-Sul. Contudo, como se depreende da análise de Verwey, no momento crucial da concretização do sistema projetado na ONU, a necessidade individual dos recursos estrangeiros preponderou na atuação dos países em desenvolvimento, mitigando em larga medida o vínculo moral de união inaugurado na década de cinquenta.

2.4 Conclusão do capítulo

Embora a Conferência de Bandoeng, já em 1955, tivesse trazido à tona a necessidade da integração entre países em desenvolvimento, o poderio econômico do Norte foi capaz de minar a unidade formalizada sob a égide do G-77. Na experiência histórica, a ação diplomática dos Estados mais ricos assegurou a posição privilegiada dos centros comerciais e financeiros. Esse fenômeno praticamente tornou sem efeito decisões de cunho normativo enunciadas por diversas organizações internacionais voltadas à questão do desenvolvimento de nações economicamente atrasadas. Quando se observa a aplicação prática do princípio da discriminação positiva, este termina por se manifestar apenas em prazos mais dilatados para consecução de obrigações internacionais ou então em derrogações que se aplicam exclusivamente à fatia mais empobrecida da comunidade de Estados, conhecida pelo termo *least developed countries* (LDC's). Ao que aparenta, esses benefícios são concedidos

de maneira a não comprometer a posição econômica do Norte, pois o custo de concessão é inexpressivo. Em verdade, tais vantagens não criam um sistema que legitime as transações econômicas internacionais como meio de criação de riquezas a partir do Sul. Conseqüentemente, o direito desenhado pelas ações do G-77, como constituído na prática, se vê desarmado de instrumentos que promovam uma efetiva equalização dos níveis de desenvolvimento (NASSER, 2003, p. 85).

Além disso, a crise da dívida externa e a superveniência de teses neoliberais na década de oitenta abalaram em grande medida a coesão do bloco de países menos avançados. Como ambos os fenômenos levaram a uma redução do crédito internacional que sustentava o crescimento de diversas economias em desenvolvimento, os líderes do Sul tiveram de abrir mão da unidade de desígnios e perseguir seus interesses conforme seus próprios esforços e capacidade negociadora. Como na fábula de Rousseau sobre o insucesso dos esforços mútuos de caçadores⁹, a percepção de ganho egoístico aparenta ser menos onerosa do que o ganho coletivo, mesmo que as recompensas deste último venham a ser superiores no longo prazo. Dessa maneira, a implementação prática do SGP é muito bem-vinda pelos países beneficiários, mesmo que outros, igualmente menos desenvolvidos, sejam excluídos das vantagens do sistema. Da mesma forma, a negociação dos tratados bilaterais de investimento pauta-se não pelo paradigma estabelecido pelo grupo das nações em desenvolvimento, mas sim pela necessidade individual de cada Estado.

Com relação ao papel que o diálogo Norte-Sul exerceu sobre o comércio de produtos agrícolas, nota-se que pouco foi produzido pelo G-77 para tratar especificamente do

⁹ “*Eis como os homens puderam, insensivelmente, adquirir uma idéia grosseira dos compromissos mútuos e da vantagem de os cumprir, mas somente na medida em que podia exigi-lo o interesse presente e sensível; porque a providência nada era para eles; e, longe de se ocuparem com um porvir afastado, nem mesmo pensavam no dia seguinte. Se se tratava de pegar um veado, cada qual sentia bem que, para isso, devia ficar no seu posto; mas, se uma lebre passava ao alcance de algum, é preciso não duvidar de que a perseguia sem escrúpulos e, uma vez alcançada a sua presa, não lhe importava que faltasse a dos companheiros*” (ROUSSEAU, 2002, segunda parte).

tema. Além da fragmentação da unidade do Sul, o foco na industrialização voltada para a substituição de importações fez com que a agricultura dos países em desenvolvimento em geral se tornasse tributária de um sistema que transferia recursos do campo para manutenção da vida urbana industrial. Essa é a marca da crença de que as causas do atraso econômico estavam associadas à dependência de *commodities*. Dessa forma, observa-se a resistência de governos, como os do Sul Asiático, em incentivar a atividade agrícola, o que, por efeito, levou a um desinteresse natural pela matéria de comércio de produtos rurais por parte de muitos países integrantes do G-77.

Em verdade, os países desenvolvidos fomentaram sua agricultura em desacordo com os próprios princípios liberais delineados no GATT e raramente foram contestados por países em desenvolvimento nos fóruns multilaterais nas décadas de sessenta e setenta. Entre as resoluções mais importantes da ONU sobre o direito do desenvolvimento não se encontram muitos dispositivos dedicados ao intercâmbio internacional de gêneros agrícolas nem enunciados de oposição às políticas dos países desenvolvidos, havendo apenas menções pontuais à questão da segurança alimentar. Mesmo assim, essas menções pontuais não discutem especificamente a desvantagem do Sul frente os subsídios agrícolas do Norte ou outras práticas distorcivas de comércio. Por exemplo, entre diversos instrumentos destinados ao desenvolvimento social, a Declaração sobre o Progresso Social de 1969 defende em seu art. 18, alínea c:

*“A adoção de medidas para incentivar e diversificar a produção agrícola por meio, inter alia, de reformas agrárias democráticas, com vistas a assegurar o suprimento de alimentos adequado e balanceado, sua distribuição equitativa entre a população em geral e a evolução dos padrões nutricionais”.*¹⁰

¹⁰ Tradução do autor

Apesar de haver a preocupação com a segurança alimentar, não se contempla o assunto na perspectiva do comércio internacional, o que contribui para afastar uma análise baseada em relações Norte-Sul pelo menos no período que se estende até a instituição da OMC. Embora tenha havido disputas comerciais levadas aos painéis do GATT por países em desenvolvimento, como Brasil e Chile, contra países desenvolvidos, principalmente Comunidade Européia, essas contendas não representaram o tipo de conflito encerrado numa visão de assimetria econômica entre os litigantes. Como será discutido no terceiro capítulo, o embate multilateral sobre o comércio de produtos agrícolas que se estende até a Rodada Uruguai remete preponderantemente a uma tentativa de adequar a agricultura ao regime liberal, tendo em vista seu tratamento excepcional no texto do acordo. Em suma, o Acordo Agrícola (AAG) alcançado na Rodada Uruguai se caracterizou mais por uma aproximação das regras de livre comércio do que por uma construção Norte-Sul baseada numa rejeição ao liberalismo.

Apesar da importância do exame da evolução das normas internacionais que culminaram no AAG da OMC, antes trataremos das razões históricas e sociais que afastam as regras de livre mercado da produção e comercialização de produtos rurais. A partir desse estudo é que se torna possível compreender o porquê da complexidade do tema agrícola nas negociações e contendas internacionais. Além disso, entender a importância dos gêneros alimentícios na sociedade também faz perceber a inclinação natural dos Estados em proteger sua agricultura, o que torna particularmente intrincada a questão comercial num ambiente fundado por ideologias econômicas liberais.

CAPÍTULO 2 – SOCIEDADE, ESTADO E AGRICULTURA

3.1 Introdução

Como já discutido no capítulo anterior, a idealização do GATT, após a Segunda Guerra Mundial, tinha como finalidade a promoção da paz por meio do estreitamento dos laços comerciais entre as nações. A intenção dos formuladores do acordo era reverter o quadro de acirrado protecionismo dos anos 30, que, em última instância, contribuiu para a eclosão do conflito bélico. Para conquistar tal desígnio, foi pactuado o retorno dos valores liberais à condução do comércio internacional. Tencionava-se assim atenuar a intervenção estatal no domínio econômico de modo a facilitar o livre trânsito mercantil, fomentando a formação de vínculos de interdependência mantenedores da paz. Entre os predicados do sistema propício a atingir essa finalidade, Nasser cita a não-interferência do governo na livre formação de preços, a redução das tarifas de importação e a garantia de acesso a mercados (2003, p. 84). Esses primados se manifestam nos arts. II, XI e XVI do GATT em que se prevêem os compromissos de redução tarifária, a proibição de restrições quantitativas e a limitação do uso de subsídios à produção e comercialização de bens. No entanto, a aplicação desses dispositivos segue um caminho diverso para o caso dos produtos agrícolas, que foram excepcionados desde o início da vigência do GATT pelos principais negociadores do acordo.

Reconhece-se o sucesso do acordo multilateral de comércio em promover o crescimento do comércio internacional, que multiplicou dezoito vezes desde 1947, com muito do crédito atribuído à liberalização de tarifas. No entanto, esse resultado se deu principalmente na exportação de manufaturados. Enquanto as tarifas relacionadas a esses bens declinaram sucessivamente até o patamar médio de 4% ao fim da Rodada Uruguai, os

produtos agrícolas sofriam a incidência média de 60% de tributos de importação à mesma época (INGCO et al, 2004, p. 7). Além disso, a continuidade de políticas distorcivas do comércio, fundadas basicamente na concessão de subsídios e na imposição de quotas de importação, impede o livre funcionamento das engrenagens de mercado. Apesar do suporte governamental conferido ao setor industrial ter sido drasticamente reduzido em comparação aos níveis do período entre guerras, o mesmo não ocorreu com o setor agrícola. Em consequência, delineia-se um cenário em que os países industrializados renunciam ao liberalismo quando se trata de produção e comercialização de alimentos, o que acarreta na necessidade da exceção agrícola para que o GATT possa ter aceitabilidade entre os principais atores do comércio internacional.

Ao contrário das exceções estudadas no capítulo anterior, as exceções agrícolas não foram implementadas a partir do propósito de atenderem às necessidades de desenvolvimento, mas sim de setores dos países desenvolvidos acostumados a um esquema de subsídios e proteção oriundo, principalmente, de uma época de intensa interferência estatal em prol da agricultura. Dessa maneira, não é possível entender o tratamento diferenciado do comércio de produtos agrícolas exclusivamente a partir de uma abordagem Norte-Sul como se observa em outras exceções debatidas no capítulo antecedente.

Propõe-se, então, no presente capítulo uma discussão a respeito da importância do setor agrícola, corriqueiramente associado à produção e fornecimento de alimentos, para que se possa compreender o porquê da dificuldade em deixar que as forças de mercado atuem sobre a agricultura da mesma forma que os demais setores produtivos. Com a finalidade de realizar esse desígnio, é que se pensou na consideração de alguns pontos. O primeiro deles se trata de um breve exercício teórico sobre o papel dos alimentos na sociedade. Em seguida, será realizado um exame do tema inserido na evolução histórica da

Europa, rica em registros fáticos no que tange a produção e distribuição de recursos alimentares. Esse exame será importante para traçar as diversas formas de influência que o modo de produção agrícola pode exercer sobre o conjunto da sociedade, facilitando o entendimento das razões que levam o Estado a se posicionar de uma ou outra maneira com relação à agricultura. Por fim, será realizado o escrutínio do problema da segurança alimentar em países em desenvolvimento com frágeis condições econômicas, inclusive no meio rural. A finalidade dessa análise é demonstrar que, não raro, está errada a concepção de que as nações de baixa renda mantêm sistemas produtivos competitivos o suficiente para lidar com a abertura do mercado agrícola.

3.2 A Importância Social dos Alimentos

Se tivéssemos de indagar sobre o elemento mais essencial à sobrevivência, provavelmente a resposta mais comum destacaria o papel do alimento no cotidiano humano. Fundamento básico da noção de subsistência, e por isso ingrediente desencadeador de fricções sociais, a preocupação com a alimentação tende a influenciar o conjunto das ações humanas. Talvez não tome diretamente o tempo da reflexão daqueles que vivem na urbanidade, mas enquanto os habitantes das grandes cidades debruçam-se sobre temas estranhos a oferta de alimentos, o campo transpira para garantir o abastecimento contínuo de víveres. É nesse processo de colher o fruto da terra que se observam as mais variadas mecânicas conforme cada conjuntura social, sendo essas engrenagens fundamentais para compreender certas relações de poder. Câmara Cascudo, em seu estudo sobre a alimentação no Brasil em dois volumes, apresenta sua apreciação sobre a importância da comida na existência humana, primeiramente fazendo uma comparação com as necessidades sexuais:

“Toda a existência humana decorre do binômio Estômago e Sexo. A Fome e o Amor governam o mundo, afirmava Schiller. Os artifícios da astúcia, disciplina da força, oportunidade da observação aplicada, são formas aquisitivas para a satisfação das duas necessidades onipotentes. O sexo

pronuncia-se em época adiantada apesar das generalidades delirantes de Freud. O estômago é contemporâneo, funcional ao primeiro momento extra-uterino. Acompanha a vida, mantendo-a na sua permanência fisiológica. O sexo pode ser adiado, transferido, sublimado noutras atividades absorventes e compensadoras. O estômago não. É dominador, imperioso, inadiável. [...] A Fome faz cessar o Amor, diziam os gregos” (CASCUDO, 1983, p. 21).

É contundente a apreciação de Câmara Cascudo referente à fisiologia humana, demonstrando a fundo que a fome, além de impulso inescapável como o sexo, constitui-se em necessidade permanente do ser humano. Tendo em vista essa peculiaridade, as ações humanas, mesmo que de maneira inconsciente, dirigem-se em grande medida pelo estômago. O mesmo autor, já no segundo volume de sua obra, ressalta a influência da alimentação na inteligência do homem e seus conseqüentes reflexos nos processos sociais:

“Obrigatoriamente, uma sociologia da alimentação decorre como princípio lógico dos próprios fundamentos do fato social. Nenhuma outra atividade será tão permanente na história humana. Qualquer concepção do conjunto social, no plano econômico ou metafísico, implica necessariamente o desenvolvimento dos processos aquisitivos da alimentação. Caça, pesca, a técnica das primeiras armadilhas neolíticas, barragens, cercos, acosso, envenenamento, conservação e transporte de víveres, determinam os primeiros *atos refletivos* da inteligência humana. [...] Goethe fala que no princípio foi a ação. No princípio foi a fome. Ação é uma conseqüência e não faculdade agente. Ação é reflexo condicionável. Depois da respiração, a primeira determinante vital é o alimento.”(ob. cit., p. 395)

Nessa passagem, oferece-se ao leitor um panorama dos diversos empreendimentos relacionados ao desejo intuitivo de saciar a fome. Em primeiro plano, mencionam-se diversos modos pelos quais se obtém o alimento. Além da caça e da pesca, atividades rústicas condicionadas à oferta da natureza, poderia se citar a agricultura e a pecuária como outras técnicas de obtenção da comida. Por certo, o interesse em aderir à domesticação de plantas e animais se correlaciona com a necessidade de assegurar uma produção regular de alimentos, economizando tempo ao homem para se ocupar de outras empresas intelectuais e laborais, que ironicamente acabam também por se relacionar à nutrição do corpo. É que não basta extrair da terra o alimento para encerrar assim os sintomas do instinto. Antes de compor a refeição, preciso se faz o transporte e a conservação dos

viveres, o que exige dos líderes sociais uma reflexão intensa. Ainda pondera a sociedade sobre as maneiras que a fome serve aos seus impulsos belicosos, elaborando artifícios para suprimir ou inviabilizar o fluxo de mantimentos do inimigo com o intuito de enfraquecê-lo e, em seguida, subjugar-lo. Tomado pelo ronco da fome, ou pela ronda da sua expectativa, o homem guia seu raciocínio e suas forças intrínsecas, moldando uma série de fatos sociais. Como se nota do pensamento de Câmara Cascudo, o “fato social” que resulta da contínua reflexão sobre alimentação desdobra-se em diversas facetas, quais sejam a obtenção, o processamento, a comercialização e o abastecimento de produtos agrícolas. Em essência, o fenômeno se aperfeiçoa como fato econômico, mas, por estar ligado à satisfação de necessidade básica, premente e diária, não se desconecta da sua esfera cultural e política. É o que passaremos a examinar numa perspectiva histórica com o objetivo de responder, ao menos em parte, à questão levantada no título do presente capítulo.

3.3 Mecânica Histórica da Escassez e Oferta de Alimentos

Manter satisfeitos os apetites dos indivíduos participantes da trama social se constitui em condição para a preservação da estabilidade. Em organizações sociais urbanas, essa colocação torna-se tentadora, tendo em vista o distanciamento do homem do meio rural. Conforme Henrique Carneiro, os estudos referentes aos efeitos da fome sobre a sociedade terminam por se mesclar ao tema das rebeliões e da desordem social, delineando-se a importância das políticas de alimentação como instrumento de Estado (CARNEIRO, 2002, p 18). Não é à toa que o termo cunhado pelo poeta romano Juvenal, *panis et circenses*, tenha ficado famoso como alusão às medidas políticas tendentes a aplacar o descontentamento e a desviar a atenção da massa. Nesse contexto, o “pão” desempenha o papel de elemento erradicante da premência fisiológica, que é essencial para a funcionalidade do “circo”, pois, estando o estômago a lembrar a miséria da condição rebelada, pouca influência terá o instrumento usado para distrair o populacho.

De fato, um dos pontos nevrálgicos da mecânica social se situa no tópico da alimentação. Sendo conduzida ou não por um comando central peremptório, o qual corriqueiramente está associado à figura do Estado, a política alimentar determina-se por padrões sociais em constante evolução. Na realização de manter os indivíduos nutridos de suas necessidades calóricas, os mecanismos sociais se ajustam para prestar esse atendimento, o que ocorre invariavelmente em sintonia com a cultura e a estratificação de cada sociedade. Diante dessa consideração, ao examinar o impacto da segurança alimentar na formação de um sistema social é mister levar-se em conta a questão dos fatores de produção tais como disponibilidade de terra e rendimento das culturas agrícolas. São essas, entre outras, as variáveis fundamentais para entender a arquitetura de relações que se estabelece em torno da problemática da alimentação. Entre diversos exemplos históricos, principalmente, com a contribuição dos registros europeus, pode-se visualizar a forma como a questão da fome moldou os sistemas de produção e a rotina alimentar dos povos.

3.3.1 A Sociedade Greco-Romana

Berço da civilização ocidental, a antiga sociedade greco-romana baseava seu modo de cultivo agrícola em terras contíguas às fronteiras urbanas. A exploração de áreas não tocadas pelo engenho humano era tratada como atividade de párias e relegada àqueles que não conseguissem se sustentar nas cidades por meio da aquisição de alimentos produzidos nas fazendas próximas. Dessa forma, gêneros que fossem oriundos dos bosques, como as carnes de animais selvagens, eram vistos com muita reserva pelos cidadãos. Em verdade, essa pré-concepção redundava numa característica interessante da dieta alimentar dos greco-romanos, que era o fato destes povos serem predominantemente vegetarianos em decorrência da falta de oferta de carne extraída de animais domesticados. A criação de gado para corte não se constituía em prática difundida, tendo em vista a necessidade da pecuária de ocupar vastos espaços de terra, o que representava custos econômicos extravagantes para a época. Além

disso, pode-se admitir que utilização de terrenos amplos para pastagem levaria a um distanciamento das cidades e a um conseqüente abalo dos princípios regentes daquela sociedade. Diante desses moldes estruturais, é natural observar que gregos e romanos se alimentassem basicamente de frutas, vinho, azeite de oliva e de pão, sendo que as normas culturais reprovavam os excessos nas refeições e o consumo de carne.

3.3.2 A Ascensão Germânica

Dois fatores influenciaram sobremaneira na derrocada do sistema greco-romano: o aumento contínuo da população e as guerras contra os bárbaros vindos do norte europeu. Desde o Século III, a pressão demográfica, somada à insistência em manter as terras produtivas em espaços restritos, leva a uma crise de abastecimento no Império Romano. Em meio às sucessivas investidas germânicas, esse desequilíbrio atravessa cerca de três séculos. Reporta-se na história um “excesso de adversidades” que destroem a capacidade de reação dos homens, sendo emblemático o registro de um homem que, no desejo de saciar sua fome com grama, deixa de fazê-lo por escaparem-lhe as forças para fazer a ingestão. (MONTANARI, 2003, p. 14-15). Assombrada por essas bruscas mudanças no cenário da alimentação, a sociedade européia assume novos posicionamentos de natureza cultural para corrigir o desequilíbrio firmado entre comida e fome. Em primeiro lugar, as áreas inexploradas, comumente associadas a uma idéia de marginalização, passam a ter seu *status* elevado à categoria de terras nobres, pois é justamente nelas que se encontra a chave para o aumento de produção necessário para atender a demanda voraz de uma massa faminta. Além disso, a generalização da cultura germânica promoveu a introdução da carne como objeto de desejo no ideário alimentar do europeu, exercendo-se uma forte transformação na concepção sobre o comportamento durante as refeições, que passa a privilegiar os excessos da alimentação e não mais o usual acanhamento da sociedade greco-romana. Nesse novo

ambiente cultural a conduta do glutão não é reprovável, mas sim admirada por representar virilidade e força.

3.3.3 *O (Des)equilíbrio da Idade Média*

No decorrer da Idade Média, o que se testemunha na Europa, por conseguinte, é uma mudança do sistema produtivo de maneira a expandir as terras cultivadas ao mesmo tempo em que se mantinha uma ampla reserva de bosques intacta com a finalidade de obtenção de caça. Em verdade, constituindo-se os bosques da fonte principal de aquisição de carne, passam eles a serem disputados pelas camadas sociais mais privilegiadas (MONTANARI, 2003, p. 61). Se antes o território da natureza em estado bruto, distante da civilidade, era tratado como o âmbito geográfico de marginais, a partir do Século VI representa status e poder tendo em vista a cobiça em torno do seu maior fruto: a valiosa carne de caça. Até mesmo para os mosteiros religiosos, as florestas precisavam ser preservadas de maneira a manter constante o fornecimento de carne. Existem relatos históricos que testemunham a lamentação de monges ao desbravar áreas nativas por conta da pressão demográfica que voltava a se exacerbar (op. cit., p. 55). Como as ordens religiosas muitas vezes avocavam para si a tarefa de alimentar os camponeses mais pobres, seus integrantes permaneciam em constante reflexão a respeito da maneira mais eficaz de produzir alimentos. Notando que os cereais detinham maior produtividade por área cultivada do que a carne, os monges terminaram por optar pelo desmatamento de novas áreas e torná-las cultiváveis para vegetais como o trigo. Ao derrubar os bosques, destruía-se também a vida animal e, por conseguinte, o manancial de onde fluía a estimada carne de caça. A renúncia se dava pela necessidade conjuntural, mas de forma muito dolorosa. Para afastar a insegurança alimentar, os níveis sociais mais baixos, muitas vezes atendidos pelos mosteiros, submetiam-se à

privação da carne, que se constituía em alimento culturalmente valorizado, assumindo como principal fonte de ingestão calórica o pão¹¹.

A partir da mecânica em que se dividem os alimentos entre aqueles pertencentes às mesas de nobres ou de plebeus, modela-se o sistema social, o que inclui o sistema produtivo, de forma a suportar os efeitos adversos da fome. Forma-se um regime na Europa medieval em que os mantenedores da ordem comprometem-se, mesmo de maneira inconsciente, a sustentar a estabilidade das relações sociais. Não é à toa que mosteiros, como visto no exemplo acima, assumem a posição de fornecedores de alimentos às populações campesinas próximas. Para tornar menor o custo da manutenção do regime, a nobreza e o clero recorrem ao plantio em massa de cereais utilizados na produção de farinha própria para a panificação. Nesse processo, destacava-se principalmente o trigo que era destinado às mesas dos nobres, sendo a aveia, o centeio, entre outros grãos mais rústicos, disponibilizados nas hortas dos agricultores para o seu próprio sustento.

Esse modelo sustentou-se até o Século XIII quando os fenômenos concomitantes do êxodo rural e das epidemias eliminaram grande parte da força de trabalho atuante no campo. Se por um lado, a população rural entrava em franco declínio por causa de enfermidades novas, o contrário se passava com a população urbana. O sistema tendia cada vez mais à produção de culturas comercializáveis nas cidades nascentes, o que levava a um estrangulamento da agricultura de subsistência e à escalada da fome no meio rural. Ensaando uma curva vertiginosa, o número de famintos alça vôo e sua representação física bate às portas das cidades. Sobrevém o tempo de confronto entre cidadãos e camponeses, tendo em vista a incapacidade dos estamentos dominantes de manter sob controle o abastecimento

¹¹ Curioso notar que tal situação cunhou o termo “companhia”, pois todos os outros alimentos simplesmente acompanhavam o pão (companático). Em outras palavras, o pão se tornou elemento praticamente obrigatório em todas as refeições.

regular de víveres entre os mais pobres (MONTANARI, p. 91, 2003). A solução natural para o problema toma por base a expansão das áreas de cultivo ao passo que a população rural se recuperava.

3.3.4 A Persistência da Insegurança Alimentar após o Século XVII

O desequilíbrio das estruturas produtivas, no entanto, ainda retornaria ao cenário europeu do Século XVII. Àquela época a principal fonte de ingestão calórica para as camadas mais populares continuava sendo os cereais utilizados para o panifício, principalmente aqueles de mais fácil plantio e de menor qualidade (centeio, cevada, etc). Em determinadas classes sociais, esse tipo de alimento chegava a responder por volta de 70% do aporte calórico individual, sendo que muitas vezes se atribuía ao rei ou à figura predominante da nobreza o papel de distribuir esses alimentos sob a forma de pão. A partir de 1630, observam-se várias crises de abastecimento ocasionadas por uma desestabilização do sistema produtivo de cereais cuja derrocada geral se localiza na última década do Século XVII (ob. cit., p. 138). A precariedade da segurança alimentar leva a uma deterioração das relações de poder, passando a ser comum as hordas de assaltantes de forno em busca de pão e outros derivados do trigo. Nesse estágio da história, “de forma cada vez mais evidente, a autoridade pública – o rei em primeiro lugar – assume o papel e a imagem de guardião do equilíbrio alimentar dos súditos; se este se rompe, estoura a revolta” (MONTANARI, 2003, p. 139).

Dessa vez, a crise de carestia que toma forma conduz à expansão de culturas como a do milho e a da batata, ambas originárias da América. À época de sua introdução, eram considerados cultivos inferiores até mesmo pelos camponeses. A única vantagem que se vislumbrava era o fato do senhor feudal permitir a plantação na horta particular do servo, sem que a produção correspondente fosse tributada. Com o passar do tempo, contudo, a produtividade superior dessas plantas não pôde passar despercebida. Ao chegarem os séculos

XVIII e XIX, eram comuns regiões que se baseavam no milho ou na batata para estruturar toda a dieta dos indivíduos médios. Podendo-se colher mais alimento por hectare cultivado, as novas culturas passaram a simbolizar a saída para o desequilíbrio na visão dos mantenedores da ordem. Todavia, era necessário apresentá-las sob formas conhecidas do indivíduo médio para que fossem aceitáveis como fonte de alimentação diária. No caso do milho, sua introdução foi facilitada por conta de ser prática comum a fabricação de polenta a partir de um outro cereal conhecido como milho-miúdo. Entretanto, com relação à batata, essa tarefa não foi tão fácil. Houve quem tentasse convencer os camponeses de que a fécula do tubérculo se constituía em ótima matéria-prima para a panificação, o que só é verdade quando adicionada a farinha de trigo no processo. Sendo negativa a reação dos camponeses frente ao uso da batata, alguns Estados chegaram a impô-la no Século XVIII como elemento de política pública (ob. cit. p. 173) .

De qualquer forma, países como a Itália, quanto ao milho, e a Irlanda, no que tange a batata, ofereciam inúmeros exemplos de regiões que abandonaram os cereais de inverno como elemento essencial da dieta e adotaram um hábito alimentar primordialmente atrelado a uma das novas culturas. Eventualmente, essa transformação, em vez de amenizar a crise, criou outros dois problemas: o da deficiência nutricional e o da suscetibilidade a pragas. Enquanto as camadas mais pobres conseguiam se alimentar de aveia, cevada, centeio e, excepcionalmente, de trigo, havia a garantia de ingestão de proteína (glúten), nutriente fundamental na manutenção dos tecidos orgânicos. Em dietas baseadas quase exclusivamente em milho ou batata, a saúde corporal fica ameaçada no médio prazo uma vez que tais alimentos, apesar de ricos em carboidratos, não oferecem nenhum tipo de proteína. Além desse problema, que tornou propícia a proliferação de diversas doenças na população, o regime de monocultura, desacompanhada de um sistema de rotatividade de cultivos, expôs as

plantações a riscos biológicos extremos, que freqüentemente se efetivavam num completo desastre para as colheitas.

3.3.5 Políticas Agrícolas na Europa e nos EUA até 1939

Em meio às inúmeras pressões provocadas pelo aumento demográfico, pela inconstância da agricultura e pelas ameaças de guerras ao fim do Século XIX, os Estados da Europa Ocidental passam a implementar medidas de proteção ao setor de produção de alimentos. Apesar da predominância do liberalismo no comércio daquele período, a finalidade de alcançar a auto-suficiência no abastecimento de víveres passou paulatinamente a dominar as políticas comerciais, abrindo vias para o protecionismo que marcaria o entre-guerras do século seguinte. Sob o temor de interrupção dos suprimentos por ocasião de prováveis conflitos bélicos, tornou-se lugar comum sustentar a defesa da produção agrícola nacional por meio de imposição de elevados direitos aduaneiros para a entrada de alimentos.

No caso da França, a derrota para os prussianos na disputa armada do biênio 1870-71 foi crucial para legitimar o argumento dos protecionistas, principalmente por causa do sítio de Paris. Na ocasião, o exército de Bismarck infligiu à capital francesa o jugo da fome por meio do cerco. Esse evento, indelével para a população, serviu de pilar psicológico para o apoio à estruturação de um regime tarifário que protegesse a agricultura nacional, principalmente com relação ao trigo. A política protecionista foi tão bem sucedida na busca de seus propósitos que, ao tempo do início da Primeira Guerra Mundial, a França produzia 90% das suas necessidades alimentares. No entanto, com o esforço de guerra, que compreendia o uso em larga escala de mão-de-obra e maquinário, poucos recursos podiam ser destinados à agricultura (TRACY, 1989, p. 46). Conseqüentemente, no período de maior necessidade, foi inviabilizada a postura protecionista na importação de alimentos e as tarifas tiveram de ser reduzidas a patamares que permitissem o acesso aos produtos estrangeiros. A escassez na

França, e no continente europeu em geral, reflete-se no fato da renda rural dos Estados Unidos ter se sobrelevado em decorrência do aumento dos preços pagos pelas *commodities* agrícolas (BLAISDELL, 1974, p. 16)

Com relação à Inglaterra, o protecionismo agrícola se fez presente logo no início do Século XIX com base num conjunto de leis promulgadas ao longo das Guerras Napoleônicas e mantidas após seu desfecho em 1815. Essas normas ficaram conhecidas como *Corn Laws*, sendo o seu principal mecanismo de intervenção a proibição de entrada de diversos produtos agrícolas a preços abaixo do valor mínimo fixado pelo Parlamento. Dessa maneira, os agricultores detinham garantias de preços que invariavelmente se encontravam acima do mercado internacional. Devido ao inevitável aumento do custo da alimentação, a medida se aplicava em detrimento dos industriais, uma vez que os consumidores tinham menos renda disponível para despender na aquisição de manufaturas (HOBSBAWM, 1999, p. 175). Em 1845, depois de diversos protestos das classes urbanas, as *Corn Laws* foram revogadas, vivendo a agricultura britânica sob regime de livre comércio até meados da Primeira Guerra Mundial. Após os problemas crônicos de suprimento durante o conflito bélico e a crise de 1929, o governo se viu compelido a adotar instrumentos de proteção à produção agrícola que variavam desde a concessão de subsídios até a restrição de importações (TRACY, 1989, p. 78).

Também na Alemanha, os efeitos da Grande Depressão motivaram a introdução de políticas agrícolas que sustentassem a renda e a permanência dos agricultores no campo, mesmo porque essa dinâmica fazia parte da estratégia de auto-suficiência de Hitler para evitar a escassez de alimentos provocada pelo bloqueio comercial durante a Primeira Guerra Mundial. Entretanto, é importante frisar que desde o fim do Século XIX, ainda na gestão de Bismarck, já eram adotadas medidas protecionistas em favor de produtores de trigo

e centeio (TRACY, 1989, p. 152). A verdade é que mesmo sem guerras iminentes, nem crises macroeconômicas agudas, a agricultura sofria um problema estrutural de excesso de oferta em consequência da melhoria de técnicas de cultivo e da falta de lideranças que pudessem coordenar um esforço em limitar a produção.

Dessa maneira, os Estados Unidos seriam o cenário ideal para analisar as razões que levam a agricultura a ser diferente de outros setores da economia. Gozando de um estado pacífico com seus vizinhos, afastados pelo Oceano Atlântico das querelas européias e donos de vastas terras cultiváveis, os norte-americanos, a exemplo de seus pares do Velho Mundo, também recorreram à intervenção estatal para tratar do setor rurícola. A postura do governo parte da percepção de que o desequilíbrio entre agricultura e outros domínios da economia nacional representa um perigo para a continuidade da atividade no campo. Por meio de demandas trazidas por agricultores, fica clara a deterioração dos termos de troca entre produtos agrícolas e bens manufaturados. Tendo em vista que o produtor precisa adquirir itens de vestuário e implementos industriais, essa deterioração tem o efeito de atingir negativamente a renda rural disponível. Um dos pontos que as autoridades públicas identificaram na raiz desse desequilíbrio foi a falta de uma coordenação central no controle da produção agrícola nacional. Por esse traço característico, o setor agrícola respondia de maneira irracional aos sinais do mercado. Por exemplo, caso houvesse diminuição de preço no mercado, seria quase impossível ter uma resposta coerente dos estimados sete milhões de produtores individuais existentes nos Estados Unidos do início do Século XX. Era comum se observar que, nesse cenário, muitos agricultores decidiam alavancar a produção na esperança de que os outros fizessem o contrário, o que deprimia mais ainda os preços¹². Contribuía para a piorar esse quadro o fato da demanda por alimentos ser inelástica e a impossibilidade de

¹² No caso do setor de manufaturas, havia a possibilidade de se coordenar coerentemente a produção em vista do reduzido número de companhias que dominavam o mercado. Em vista disso, na atividade urbana industrial norte-americana não havia uma pulverização do poder decisório como normalmente se constatava na agricultura.

haver um controle razoável dos custos operacionais da atividade agrícola em comparação com a atividade industrial. Quando a crise de 1929 provocou desemprego nas cidades e o conseqüente êxodo urbano inflou a população do campo, a distribuição da renda rural chegou a patamares alarmantes, o que levou a gestão do presidente Roosevelt a adotar ações direcionadas à recuperação econômica da agricultura (BLAISDELL, 1974, p. 26).

Tendo em vista a identificação do problema rural no excesso de oferta, as políticas de subsídios inseridas no *New Deal* estavam associadas ao controle da produção. Em regime de contratação com os produtores, um benefício pecuniário era oferecido àqueles que limitassem os resultados de sua colheita. Por esse sistema, o governo assumia o papel de coordenador da oferta de produtos agrícolas, viabilizando então a sintonia fina que permitiria o controle dos preços caso houvesse indícios de superprodução. Em conjunto com tal mecanismo também operou um sistema cujo objetivo era aliviar a pressão sobre o solo, além de limitar a produção. Incentivos financeiros eram concedidos aos fazendeiros que usassem menos parcelas aráveis de suas propriedades. Do ponto de vista da conservação do solo, a medida pareceu eficaz de modo a evitar o agravamento da erosão, mas na perspectiva do controle de produção se mostrou contraproducente quando as condições climatológicas melhoraram e a produtividade por hectare plantado subiu (BLAISDELL, 1974, p. 62). De qualquer maneira, nota-se que, em princípio, o propósito da liderança norte-americana em proteger o setor agrícola se baseava mais no controle da produção do que no encastelamento do mercado interno por meio de tarifas elevadas. Essa abordagem foi possível porque os Estados Unidos tinham capacidade natural para manter sua auto-suficiência e ainda produzir excedentes para exportação ao contrário do que se passava com seus pares europeus. Em verdade, boa parte dos ganhos dos agricultores norte-americanos provinha das exportações, sendo que as políticas de auto-suficiência na Europa colaboraram para um declínio ainda maior da renda rural nos anos que se seguiram à Primeira Guerra Mundial.

3.3.6 *Prolegômeno do Pós-Guerra*

Na segunda metade do Século XX, a evolução de políticas agrícolas antagônicas exercidas pelos dois parceiros fomentaria algumas das tensões comerciais presenciadas no âmbito do GATT. A contínua adequação da sociedade europeia frente aos diferentes pontos de desequilíbrio entre a oferta e demanda de alimentos culmina com a Política Agrícola Comum (PAC), idealizada na década seguinte ao término da Segunda Guerra Mundial e implementada na década nos anos sessenta. Tendo como fundamento a preocupação com a segurança alimentar, ela não só oportunizou a auto-suficiência numa série de *commodities* agrícolas como também transformou a Europa num grande concorrente dos Estados Unidos e de outros exportadores tradicionais no mercado mundial de alimentos. Ao passo que a PAC se solidificava como instrumento de política pública, protestos desse conjunto de países, que se viam atingidos pela perda de mercados, foram exteriorizados por meio de abertura de painéis na antiga estrutura no GATT.

Para complementar a resposta que o presente capítulo se propõe a alcançar, tenta-se colocar, a seguir, alguns dos fenômenos sociais em curso em áreas do globo em que a insegurança alimentar se constitui em fonte de grande preocupação para cientistas sociais em geral. São regiões pertencentes ao conhecido mundo em desenvolvimento, mas que, apesar dos clamores sobre a vocação agrícola do Sul, passam por constantes crises de escassez. Trata-se da situação contraposta a dos países desenvolvidos cujas políticas agrícolas mantêm um sentido preventivo do conceito de segurança alimentar. Basicamente, a finalidade do tópico seguinte é desconstruir o mito de que o Sul se constitui num bloco que demanda maior acesso aos mercados do Norte em uníssono. Em verdade, como há de se examinar, diversos países pobres sofrem da escassez de produtos agrícolas básicos, o que faz com que eles se interessem também pelos preços baixos originados pelos excedentes provocados por políticas como a PAC. Isso é reflexo de que boa parte dos países em desenvolvimento são

importadores líquidos de alimentos, mesmo que possam ter uma pauta exportadora centrada numa ou noutra *commodity* agrícola específica.

3.4 Os Sistemas Agrícolas dos Países Pobres

Antes de seguir adiante neste capítulo é preciso esclarecer dois pontos. O primeiro é que o exame da falta de segurança alimentar no mundo subdesenvolvido, com enfoque no fim do Século XX, não quer dizer que tal problema não ocorria anteriormente. Certamente este não é um fenômeno exclusivo da contemporaneidade em regiões como a África subsaariana e o sul asiático, mas registros históricos acurados são mais evidentes a partir do último século. Frequentemente estimulados por organizações não-governamentais, os estudos associados à questão da segurança alimentar em regiões pobres representam uma proporção substancialmente elevada quando comparada com o período que antecede o fim da Segunda Guerra Mundial. Daí tornar-se compreensível o fato de haver maior quantidade de material relativo à fase que abrange desde o pós-guerra imediato até hoje. Diante disso, a falta de subsídios relativos ao período anterior à guerra impede uma apreciação do início do Século XX, quando as bases das políticas agrícolas dos Estados Unidos e da Europa estavam sendo firmadas. Apesar desse impedimento, as conseqüências para o presente estudo não são tão sérias, uma vez que o sub-capítulo anterior, centrado na evolução das questões alimentares europeias, explica de maneira satisfatória como o problema da carestia influencia os sistemas políticos das sociedades.

O segundo ponto a ser esclarecido é a concepção, por vezes correta, mas em geral errônea, de que os Estados do Sul são concorrentes agrícolas competitivos em condições de livre mercado. E tal concepção está disseminada não só na mídia, mas também em institutos vinculados à defesa dos interesses de nações em desenvolvimento. Alguns dos

pesquisadores desse tipo de organização, especificamente o *South Centre*, ao examinarem a questão de acesso a mercados, se expressam nos seguintes termos:

“While forcing the South to open its markets, the developed countries, supposed bastions of free market ideology, have kept their own markets closed to the cheaper imports from **the more competitive Southern producers. Agriculture and food**, textiles and clothing, and leather and leather products **are obvious examples**” (BERNAL et alli, 2004, p. 1). [grifo nosso]

Seguindo a mesma trilha de raciocínio, estudiosos brasileiros também sustentam o entendimento de que o subdesenvolvimento está associado inequivocamente a uma competitividade agrícola de padrão internacional. Cita-se fragmento do artigo de Danielle Annoni:

“O setor agrícola, bem como o setor têxtil, tem sido os maiores alvos do protecionismo adotado pelos países desenvolvidos, uma atitude contraditória à retórica adotada na sempre defesa pela liberalização do comércio mundial. Não é à toa. Estes setores têm em comum um dado fundamental que justifique tamanho cuidado: em ambos a quantidade, mais do que a qualidade, de mão-de-obra empregada é enorme, o que, no mundo de hoje (e de sempre), significa margem de variação do custo final do produto. Assim, não é difícil entender porque **os países quão mais sub-desenvolvidos forem mais competitivos e ameaçadores são na disputa pelo controle mundial nestes setores**” (2004, pp. 30-31) [grifo nosso]

Essa idéia tem sustentação no fato de que várias economias atrasadas sustentam sua balança comercial em produtos da monocultura, o que não necessariamente quer dizer que o país respectivo seja um ator competitivo. A assunção de que a mão-de-obra é o fator de produção predominante na atividade agrícola faz parte de uma visão desatualizada sobre o setor, sendo a abundância de trabalhadores mal remunerados desinfluyente na determinação da competitividade na maioria dos casos. Além de terra cultivável, fator que falta mesmo a países em desenvolvimento de vasta base territorial como a China, a agricultura vem empregando alta tecnologia com vistas ao aumento de produtividade. Em países de baixa renda, é muito comum se encontrar a agricultura de subsistência no cenário rural, pois poucos

produtores têm acesso a recursos financeiros que lhes possibilitem empregar tecnologia voltada para a melhoria qualitativa e quantitativa de colheita. De fato, poucos são os países em desenvolvimento que estão em condições de fazer frente à liderança exercida por Estados Unidos e Comunidade Européia no comércio internacional de produtos agrícolas. Constituem-se em alguns desses exemplos o Brasil, a Argentina e a Tailândia, que muito se beneficiariam com a derrocada das políticas agrícolas do mundo industrializado (AKSOY, 2005, p. 28). Outros países em desenvolvimento, como será visto nos próximos parágrafos, ainda estão envoltos em acertar seus frágeis níveis de segurança alimentar.

Em verdade, até mesmo o campo de análise relacionado às dificuldades de abastecimento alimentar tem-se mostrado mais fértil em sociedades menos desenvolvidas economicamente do que em sociedades avançadas, onde a relação entre oferta e demanda por alimentos se estabilizou há décadas. Para explicar a multiplicidade de casos de desequilíbrio em países de baixa renda, é possível apontar diversos fatores como liames de causalidade da insegurança alimentar. Entre eles está a internacionalização dos mercados e das técnicas produtivas. Johan Pottier, no seu trabalho a respeito da antropologia da alimentação, explica como as demandas comerciais atingem as relações sociais presentes em economias africanas e asiáticas, alterando sobremaneira os fluxos de produção direcionados ao abastecimento nutricional.

De início, a introdução de tecnologias novas no campo encarece o processo produtivo de maneira a impor um novo desafio àqueles que não detêm o capital necessário para investir em máquinas, fertilizantes, defensivos e até mesmo sementes patenteadas por grandes multinacionais. Neste cenário, companhias transnacionais passam a deter o virtual monopólio dos insumos de produção, expondo os agricultores com menos recursos ao risco da marginalização. Além disso, tais empresas operam em larga escala demandando em grande

quantidade o fator de produção mais relevante: a terra. Com a tendência de concentração de propriedades rurais, os pequenos produtores ficam ameaçados em sua subsistência uma vez que as propriedades, de onde tiram seu próprio sustento, passam a ser cooptadas (LAPPÉ, 1998, p. 109).

Autoridades indianas, ao escrutinar os benefícios da chamada Revolução Verde, concluíram que era muito difícil para pequenos proprietários receberem dividendos satisfatórios da aplicação das novas tecnologias em razão dos custos de implementação. Além disso, ainda na Índia, verifica-se que a apropriação da natureza por meio de normas relativas à biotecnologia exclui dos agricultores nativos o controle sobre os seus próprios recursos naturais (RANDERIA, 2003, p. 501). No entanto, o próprio Pottier reconhece que essa postura nem sempre equivale à realidade, pois, dependendo do cultivo, os pequenos produtores também podem ser favorecidos conforme se observou no caso de pequenas plantações de trigo que responderam bem a doses menores de fertilizantes (POTTIER, 1999, p. 51).

Apesar de realmente não ser possível se prever com acuidade a natureza dos efeitos da Revolução Verde sobre a camada rural menos capitalizada, ao se analisar o conjunto das evidências, é de se argüir que as conseqüências são negativas de um modo geral. Emblemático é o exemplo da política do ex-ditador Suharto que se voltava para a modernização do setor agrícola da Indonésia. Embora a finalidade do programa contemplasse a questão da auto-suficiência dos camponeses pobres, o uso de maquinário moderno não só passou a inviabilizar a produtividade dos pequenos como também fez retrair o emprego rural de onde eventuais trabalhadores poderiam obter renda para posterior aquisição de alimentos. Vale a citação de Pottier:

“Displacement also marked change in Indonesia, where the agrarian structures remained ‘unreformed’ despite Suharto’s ‘New Order’ commitment to peasant productivity. Again, the Green Revolution’s major benefits went to larger farmers who ‘rationalized’ through saving labour. They substituted the sickle for the finger-knife traditionally used in harvesting, and bought rotary or toothed weeders, which replaced hand weeding; diesel-powered rice hullers, which replaced hand pounding; and (in some areas) threshing machines that substituted for hand flails. Tractors also took the place of hand hoes and animal-drawn ploughs” (1999, p. 76)

Diante dessa nova conjuntura criada pela sistemática tecnológica, verifica-se a eclosão de um desequilíbrio que aflige os rurícolas menos capitalizados, agravando o problema da fome não somente na Indonésia, mas também noutras partes do que se conhecia como Terceiro Mundo.

Com relação às estruturas de comercialização, a comoditização de uma série de produtos agrícolas leva ao desabastecimento de víveres importantes do ponto de vista nutricional como aconteceu nos casos do milho e da batata na Europa. Em verdade, os formuladores de política ainda tratam os principais domínios da alimentação separadamente, e continuam a colocar a agricultura na prioridade máxima. Não para se atingir objetivos de ordem nutricional, mas sim para alcançar metas de produtividade nas colheitas (ob. cit., p. 26).

Esse raciocínio nos faz concluir o prejuízo de Estados de economia pouco diversificada em que a acumulação de capital só é possível pela concentração de esforços num único produto, que geralmente é uma *commodity* de pouco valor agregado. Os casos mais elucidativos se apresentam na África, principalmente a partir das relações intrafamiliares, com destaque para o papel da mulher na preservação da unidade familiar. Em diversas sociedades africanas, o homem expressa poder pelo seu grau de riqueza, conferida em termos de renda, sendo a expressão desse poder muito importante para a auto-afirmação masculina. Por outro lado, a mulher desempenha um papel aparentemente secundário: o cultivo de plantas

necessárias à obtenção de alimentos que garantam a sustentabilidade nutricional. Tendo em vista que normalmente apenas um ou outro produto agrícola predomina como fonte de captação de renda em economias atrasadas¹³, os homens tendem a subtrair parcelas de terra das mulheres para praticar monoculturas como as de cacau e até de algodão (*cash crops*) com a finalidade de obter capital por meio da venda a *tradings* multinacionais. Dessa maneira, a colheita de vegetais destinados à alimentação (*food crops*) fica prejudicada, deflagrando crises de fome pelas quais o continente africano passa a ser conhecido a partir dos anos 80 (POTTIER, 1999, p. 37). Por certo que essas crises têm outras causas, mas o regime de monocultura agrava a insegurança alimentar de maneira geral. Na falta de mecanismos válidos que ajustem o problema, uma vez que os mantenedores do sistema dependem das receitas oriundas das vendas externas de *commodities* agrícolas, não raro se iniciam campanhas internacionais de doações de alimentos para aliviar a pressão da fome. Em vez de se encontrar o ajuste no seio da própria sociedade, improvisa-se uma solução orquestrada por agentes externos.

Para agravar a situação, os avanços da biotecnologia, cujas descobertas muitas vezes são aproveitadas por transnacionais nas terras baratas dos países em desenvolvimento, estão relacionados a cultivos caracterizados principalmente como *cash crops*. No caso das culturas geneticamente modificadas, de tudo que é plantado atualmente 40% é de soja, 25% de milho, 13% de tabaco, 11% de algodão, e 10% de canola (SHIVA, 2000, p. 104). Enquanto soja e milho são culturas basicamente associadas à alimentação de animais, tabaco e algodão sequer se constituem em alimentos. Com relação à canola, esta é usada para a extração de óleo e pouco contribui com objetivos de segurança alimentar. Esse fenômeno de comoditização, acompanhado da questão biotecnológica, se espelha em países

¹³ Os produtos agrícolas que servem principalmente à aquisição de renda, e não a objetivos de segurança alimentar, são conhecidos na terminologia inglesa como *cash crop* enquanto que o restante é nominado como *food crop*.

como o Zimbábue, que depende da exportação de tabaco, e em quatro países cujas economias estão vinculadas à exportação do algodão, a dizer Benin, Burkina Faso, Chade e Mali.

3.5 Conclusão do capítulo

Observada conforme as linhas acima, a questão agrícola reverbera distintamente nos diferentes sistemas sociais. Em constante tentativa de adequação, a sociedade tende a construir os elementos do equilíbrio, ainda que precário, entre oferta e demanda de alimentos. Ao alcançar a estabilidade, o sistema pode não estar atendendo as necessidades nutricionais mais precípuas, mas, ao surgir o urgente problema da falta de víveres, observam-se engrenagens sociais em andamento. Quando esse movimento não atende às necessidades mais prementes é de se assinalar a grande probabilidade de eclodir a revolta conforme testemunha a história europeia nos séculos XVI e XVII. Mesmo nos dias de hoje encontra-se entre líderes mundiais a preocupação em manter o sistema a salvo da instabilidade causada por crises de carestia. Além da própria PAC europeia, é possível identificar exemplos como o da Nova Ordem de Suharto em que um dos objetivos era manter saciada a massa de miseráveis no meio rural indonésio. Por isso, a agricultura tende a se diferenciar de outros ramos econômicos.

Não funcionando o ajuste suave das engrenagens, nem o arroubo violento das massas, o cenário social contempla tragédias humanitárias como as que se tornaram públicas, principalmente a partir dos anos 80, por meio da mídia internacional. A experiência vivida fundamentalmente pela África demonstra que a sociedade não preparada para lidar com as demandas alimentares está propensa a um choque traumático que invariavelmente pode levar à sua desestabilização. Dessa maneira, podemos concluir que a falta de instituições capazes de apresentar soluções, ainda que parcialmente eficazes, ao problema da fome generalizada representa um grave perigo para a integridade do tecido social. Entretanto, é possível que governos de países em desenvolvimento privilegiem aspectos de balança

comercial em detrimento da segurança alimentar quando se manifestam nas negociações comerciais, principalmente no âmbito da OMC.

Por outro lado, a maneira como a agricultura e suas políticas evoluíram no século passado introduziram novos aspectos ao comércio internacional. O crescimento de excedentes no mercado internacional ensejou diversas disputas comerciais no âmbito do GATT. Não raro, tais disputas se davam entre Estados Unidos e Comunidade Européia, mas também envolviam alguns países em desenvolvimento contra algum país desenvolvido. Dessa maneira, à medida que as tensões agrícolas se davam no sentido Norte-Norte, verificou-se também confrontos ao estilo Norte-Sul, ainda que essas contendas não se baseassem em tratamento preferencial como firmado em resoluções da ONU e da UNCTAD. Como se colocou anteriormente, o fundamento jurídico das reclamações convergia mais para os princípios liberais do direito internacional econômico da tradição do Século XIX do que para a proteção dos interesses dos países em desenvolvimento. Um melhor escrutínio desse fenômeno será desenvolvido no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3 – O ATUAL REGIME DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE PRODUTOS AGRÍCOLAS

4.1 Introdução

Uma abordagem comum ao regime comercial de produtos agrícolas é baseada na perspectiva tridimensional do Acordo Agrícola (AAG). Os três pontos ali tratados envolvem tópicos que foram exaustivamente negociados ao longo dos oito anos da Rodada Uruguai. Em verdade, essa tríade de temas, formada por acesso a mercados, subsídios à exportação e medidas de apoio doméstico, já vinha sendo debatida até mesmo antes da rodada que originou a OMC. É que, de uma ou outra forma, eram problemas que emergiam de exceções ao regime liberal do próprio GATT, fazendo-se presentes desde os primórdios da vigência do acordo e ocasionando diversas disputas comerciais nos painéis conduzidos em Genebra até fins de 1994. Dessa maneira, é natural que, com frequência, a literatura sobre o regime comercial agrícola se atenha aos três pontos mencionados acima. Com a Rodada Doha, outros tópicos vêm sendo sugeridos, o que pode levar a discussão, por exemplo, aos meandros da propriedade intelectual no caso da biotecnologia. No entanto, provavelmente os velhos temas devem perseverar no centro das atenções por anos de negociações.

Como esse capítulo se propõe a definir o atual regime de comércio de produtos agrícolas, outra abordagem histórica será realizada com o fito de se delinear a origem e a evolução normativa que se deu ao longo de quase 50 anos de operação do GATT como acordo provisório até a criação da OMC em 1995. Para isso foram identificados três períodos distintos. Apesar do debate ser tripartite, decidiu-se aglutinar alguns temas no mesmo subcapítulo dependendo da fase analisada. No primeiro período, que cobre a faixa entre 1943 e 1955, a análise aborda os três assuntos ao mesmo tempo tendo em vista do

GATT estar sendo negociado em reuniões diplomáticas preparatórias. Com relação à segunda fase (1955-1995), a pesquisa assume um foco dual num momento em que passa a haver diferenciação jurídica entre subsídios à exportação e apoio doméstico. Embora desde a revisão do GATT em 1955 as regras de acesso a mercado já lidassem com políticas de apoio doméstico, não é apropriado dividir o exame em ambos na segunda fase porque tais temas permaneceram intimamente conectados por meio do artigo XI do GATT até 1995¹⁴. Finalmente, na era pós-Marraquexe, tendo todas as matérias mencionadas recebido tratamento jurídico próprio no novo acordo, a característica tripartite do AAG passa a ser desmembrada conforme sua divisão normativa.

Ao conduzir tal perspectiva histórica, empreender-se-á um trabalho com vistas a traçar um perfil Norte-Sul nas disputas agrícolas, tanto em nível de arbitragem como em nível de negociação. O intuito dessa empreitada se constitui em estabelecer um paralelo com a forma como avançou o direito do desenvolvimento, oriundo de uma disputa em que a assimetria econômica entre os blocos guiava os debates. Na formação do GATT e início de sua operação pode ser difícil tomar tal perspectiva, porque a questão do desenvolvimento só passou a tomar corpo em 1955, quando já se inicia o segundo período do presente estudo. No entanto, é de se reconhecer que isso não é alento para a evolução que seguiu até o encerramento da Rodada Uruguai. Nem mesmo na Rodada Tóquio, concluída em 1979 e que tinha por tema o desenvolvimento, houve debates específicos sobre o problema agrícola.

Sendo assim, a literatura relacionada à história do conflito Norte-Sul não dedica atenção específica ao processo de construção das normas agrícolas que culminaram no acordo respectivo da OMC. Em verdade, como avalia o quarto capítulo, o debate Norte-Sul,

¹⁴ O art. XI proíbe de maneira genérica as restrições quantitativas de importações, o que reafirma a liberdade de acesso a mercado. No entanto, o mesmo dispositivo excepciona o caso de produtos agrícolas que estejam submetidos a certas políticas domésticas de apoio.

com suas exigências de tratamento preferencial, se infiltra na contenda agrícola com muito mais evidência a partir do início das atuais negociações agrícolas no ano 2000. De qualquer forma, atenção redobrada foi dada aos casos e documentos que, direta ou indiretamente, poderiam exteriorizar reivindicações do Sul como ator hipossuficiente das relações internacionais. No caso particular do último período abordado, havia uma dificuldade relativa ao exame de eventual jurisprudência aplicável ao AAG em decorrência da conhecida cláusula de paz inserida no artigo 13 que, de maneira geral, impedia a formação de painéis no âmbito da OMC para discussão de pontos da tríade. Com a cláusula de paz expirada desde 2004, países interessados em demandar o efetivo cumprimento do acordo passam a ter maior autonomia para acionar os mecanismos procedimentais próprios da OMC, apresentando-se Brasil como o membro pioneiro na invocação de dispositivos do AAG para desafiar as políticas dos Estados Unidos e Comunidade Européia. Desde meados de 2003, foram três demandas submetidas ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). Os objetos das disputas foram os subsídios domésticos e de exportação conferidos ao algodão norte-americano, os subsídios à exportação dados ao açúcar europeu e o tributo adicional cobrado na Flórida pela entrada do suco de laranja brasileiro. Apesar do último caso ter sido resolvido em sede de conciliação, todas as questões foram definidas em favor dos interesses brasileiros, inclusive em grau de apelação. E, assim como foi o caso da negociação do AAG, os fundamentos utilizados alcançar os objetivos brasileiros tinham mais de livre comércio do que de tratamento preferencial. Em seguida, passa-se ao escrutínio histórico das normas aplicáveis ao comércio internacional de produtos agrícolas desde as primeiras conversas para o estabelecimento de uma Organização Internacional de Comércio (OIC)

4.2 O Primeiro Estágio do Regime Agrícola na Formação do GATT

A agricultura se constitui num tema excluído dos princípios gerais do GATT desde as negociações comerciais entre os dois atores dominantes do comércio mundial na

década de quarenta. Isso porque as discussões levadas a cabo por Estados Unidos e Inglaterra, apesar de realizadas num âmbito bilateral, visavam estender as regras das doutrinas liberais ao comércio internacional como um todo, mas não à agricultura. Uma regra básica extraída dos princípios de livre comércio era a proibição geral de restrições quantitativas. Obviamente, a imposição de quotas de importação, principal instrumento de restrição quantitativa, é contrária à concepção liberal de comércio, sendo a medida uma prática que obstaculiza o fluxo natural de mercadorias por conta de intervenção estatal.

No entanto, como já apontado no primeiro capítulo, uma exceção foi imediatamente vislumbrada em 1943 no que tange a problemas de balança de pagamentos. Ao longo das negociações preliminares, a preocupação com a agricultura foi levantada dois anos depois quando o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos percebeu que as regras liberais propostas no bojo do acordo iriam afetar negativamente os programas de suporte a preços destinados aos agricultores norte-americanos (GARDNER, 1969, p. 148-149). Um sistema de cotas precisava ser sustentado em conjunto com tais programas uma vez que os preços-alvos determinados pelo governo, fixados acima dos estabelecidos no mercado mundial, tornaria a produção doméstica cara em demasia para competir no mercado interno. A possível entrada de produtos estrangeiros minaria completamente a competitividade dos produtores norte-americanos. Dessa maneira, uma outra exceção à regra de repúdio às restrições quantitativas foi acrescentada ao projeto da Carta da OIC que, apesar de ser posteriormente esvaziada pela abstinência do Congresso norte-americano, seria sucedida pela secretaria do acordo provisório do GATT.

Curioso é notar que a emenda agrícola não sofreu muita resistência, sendo bem-vinda pela Inglaterra assim que percebeu que ela também sofria com o mesmo empecilho setorial (HUDEC, 1990, p. 16). Nas negociações multilaterais que se seguiram, também não

se encontrou oposição à exceção sugerida pelos Estados Unidos no Comitê Preparatório de 18 Estados-membros indicados pelas Nações Unidas (GARDNER, 1969, p. 269), que incluía países, como Austrália, Brasil e Nova Zelândia¹⁵, que viriam a compor o Grupo de Cairns na década de oitenta.

Desse modo, ainda na discussão embrionária que daria forma ao GATT, aceitou-se pacificamente a aplicação de restrições quantitativas no tocante a produtos agrícolas. No entanto, outro efeito colateral do sistema de suporte interno ao produtor rural deveria ser abordado: os subsídios à exportação. Tendo em vista a lucratividade garantida por programas oficiais, a produção agrícola subsidiada tende a gerar excedentes além da capacidade da demanda interna. Tais excedentes, para que possam ser direcionados a um mercado externo de preços mais deprimidos, necessitam de um subsídio específico à exportação para que o produtor seja remunerado de acordo com o preço estipulado pelas autoridades. O montante do subsídio equivaleria, em termos gerais, à diferença entre o preço interno, suportado pelo governo, e o preço internacional.

O projeto da Carta da OIC não recepcionava essa forma extra de subsídio, sendo que houve certa resistência em acatar a nova exceção ao regime geral, principalmente pelo seu conteúdo tendente a distorcer diretamente a conformação do mercado internacional. Contudo, seguindo o mesmo exemplo das restrições quantitativas, os Estados Unidos conseguiram introduzir uma cláusula excepcionando aqueles subsídios à exportação que fossem utilizados para eliminar os efeitos indesejados de um eventual excesso crônico de oferta. O ponto interessante a se levantar é que não havia no texto uma definição jurídica do significado de “excesso crônico de oferta”. Embora outros membros do Comitê Preparatório pressionassem para que os futuros painéis de arbitragem tivessem a prerrogativa de interpretar

¹⁵ O Grupo de Cairns é uma combinação não muito usual de países em desenvolvimento e desenvolvidos (DESTA, 2002, p. 208; LUPI, 2002, p. 94).

esse termo, nada nesse sentido foi incluído no projeto acordo. Dessa forma, a definição de “excesso crônico de oferta”, pelo princípio de direito internacional da auto-interpretação, seria determinada pelo próprio país concedente do subsídio à exportação, o que provavelmente levaria a uma leitura extensiva da expressão (HUDEC, 1990, p. 18).

Nesse momento, faz-se mister tentar esclarecer a postura passiva de certos participantes do Comitê Preparatório, que décadas depois se tornariam árdios críticos da interferência governamental no sistema produtivo rural. Tendo em vista o que esses países se tornaram na atual conjuntura, é fundamental conhecer o comportamento de alguns deles para compreender a evolução do embate em torno do comércio de produtos agrícolas. Apesar de não lançarem mão de políticas distorcivas hoje em dia, é notória a proeminência de diversos membros do Grupo de Cairns em face de segmentos mundiais a exemplo de carnes, grãos e laticínios. Alguns desses membros, como Brasil e Nova Zelândia, compunham o Comitê Preparatório nos anos 40, mas não se opuseram decisivamente ao plano orquestrado pelo Estados Unidos. Como foi demonstrado acima, o impasse agrícola se delineia no nascedouro do GATT, precisamente no debate em que se avistava pela primeira vez a possibilidade de criação de um organismo dedicado ao comércio internacional. Além do argumento de que a não participação no sistema multilateral acarretaria um custo difícil de ser suportado pelos desistentes, verifica-se que os negociadores também mantinham políticas agrícolas em operação, e, é de se supor, temiam pela sua autonomia em definir linhas de ação.

Com relação à participação do Brasil nesse diálogo inicial, sua posição foi ambígua uma vez que a exportação de café, embora declinando em importância na balança comercial desde a década de quarenta, ainda representava uma preocupação governamental. Uma herança do Século XIX, o Brasil havia adotado programas de suporte a preço para cafeicultores sem oposição interna até a Revolução de 1930, oportunidade em que a elite

agrária teve seu poder mitigado. Depois daquele ano, os incentivos domésticos continuaram firmes por conta do fato do café ser necessário na manutenção da balança de pagamentos. De fato, os produtores haviam se acostumado a receber auxílio governamental e, por isso, o Brasil terminava por assumir uma postura não muito firme nas negociações preliminares da OIC (FURTADO, 1984, p. 221).

Apesar de sustentar programas oficiais de apoio, o Brasil não precisava lançar mão de subsídios à exportação, o que conferiu liberdade para contestar, ainda que timidamente, a exceção proposta pelos Estados Unidos. Essa margem de manobra vinha da posição proeminente brasileira no mercado internacional de café. Simplesmente o governo comprava as safras pelos preços que se esperava conseguir no exterior. Assim o preço do café brasileiro não era mantido em relação ao seu valor doméstico, mas sim conforme o mercado externo. Os formuladores da política tinham em mente que a demanda internacional por café, cuja inelasticidade parecia evidente, seria mantida nos mesmos níveis ainda que houvesse redução de preços (SKIDMORE, 1982, p. 64) e por isso formavam estoques reguladores. Não se podia dizer que tal política consistia em subsídios à exportação uma vez que, na prática, o governo brasileiro acabava impedindo a própria saída da mercadoria para evitar uma queda abrupta do preço internacional do café.

Entretanto, a depressão dos anos 30 minou a capacidade de consumo das nações importadoras. Certamente, o café adquirido pelo governo não poderia deixar os armazéns em direção ao exterior pelo período da crise. Deixar fluir os depósitos no mercado por meio de exportação pressionaria a *commodity* e, por conseguinte, a renda dos agricultores, enfraquecendo a estrutura produtiva da qual dependia o Brasil. A incompatibilidade dos subsídios à exportação com tal situação se mostrou tão aguda que, a certo ponto, a única

solução admissível para o excesso de oferta era destruir os estoques (FURTADO, 1984, p. 206-207).

Levando em consideração essas condições, não interessava à lógica cafeeira o uso de instrumentos que fomentassem a venda externa. A esse raciocínio se pode atribuir a resistência, mesmo que parca, à cláusula que permitia subsídios à exportação no caso de haver um excesso crônico de oferta. Por outro lado, apesar da economia brasileira estar guinando para a industrialização, o banimento dos programas domésticos voltados para a manutenção da renda do produtor rural seria desaconselhável. Tais políticas de apoio poderiam ser úteis tendo em vista que uma porção considerável da pauta de exportações era composta de café e outros produtos agrícolas em ascensão como era o caso do cacau. Em 1948, um ano depois do GATT ter sido aberto para assinatura, autoridades brasileiras confirmavam a importância do setor na economia¹⁶. Daí a conveniência das restrições quantitativas no fomento de uma determinada cultura que pudesse vir a florescer.

Relativamente à Nova Zelândia, outro membro do atual Grupo de Cairns que estava no Comitê Preparatório, também ela se via envolta em compromissos com os produtores rurais. Reconhecidamente estabelecido num território sujeito a uma série de adversidades meteorológicas e geográficas, o governo neozelandês não hesitou em implementar políticas sucessivas de suporte ao produtor com a finalidade de eliminar ou atenuar riscos associados a desastres naturais ou transporte de longo curso. A concepção intervencionista somente foi alterada a partir da década de setenta, culminando no ano de 1984, quando os pagamentos diretos de deficiência e os juros subsidiados de empréstimos foram abolidos (GARDNER, 1996, p. 11). Por evidente, à época da concepção do GATT, nos

¹⁶ É sintomático o discurso feito pelo então Ministro da Fazenda Correia Castro: “*É da essência da economia latino-americana, e o Brasil faz parte desse grupo, uma certa concentração de esforços na exportação de produtos primários e de alimentos*” (SKIDMORE, 1982)

imediatos anos do pós-guerra, a Nova Zelândia não poderia ter oferecido resistência à exceção agrícola, como o faz nos dias atuais.

No que tange as discussões gerais no Comitê Preparatório, vale a pena sublinhar que, logo após o fecho da Segunda Guerra Mundial, os atores internacionais não estavam tão interessados em disputas relacionadas a produtos agrícolas. A maior das preocupações era o setor industrial de bens manufaturados, sendo que a comercialização dos produtos do campo era prioridade de poucas nações (YEUTTER, 1998, pp. 61-62). Então, o conflito na matéria surgiria nas décadas seguintes ao passo que os mercados internacionais se tornavam cada vez mais complexos, inclusive no setor agrícola. Essa maior complexidade, vale ressaltar, não implicou num diálogo marcado pela dicotomia Norte-Sul. Não ao menos até a conclusão da Rodada Uruguai.

4.3 A Operação do GATT até Marraquexe

4.3.1 Subsídios à exportação

Com a desconstituição prematura da OIC, o respectivo projeto da carta foi descartado, mas o GATT, que era seu acordo basilar, sobreviveu de forma moldar uma organização informal e provisória baseada em Genebra. Em princípio, a regra geral da proibição dos subsídios à exportação foi abolida, sendo que havia apenas a obrigação de notificar as partes contratantes a respeito da existência desse tipo de apoio oficial. Entre os itens que deveriam integrar a notificação estavam as “circunstâncias que tornaram a concessão do subsídio necessária”, conforme o art. XVI(1) do GATT. Como essas circunstâncias não são detalhadas no corpo do tratado, ficava a encargo de cada parte contratante definir quais circunstâncias legitimariam o uso do incentivo. Obviamente, o problema do excesso crônico de oferta, já exposto na tentativa de formação da OIC, poderia ser utilizado como justificativa.

Esse regime pouco rigoroso aplicável aos subsídios à exportação, no entanto, seria transformado pela revisão que sofreu o GATT em 1955 (STEWART, 1995, p. 134). As emendas adotadas naquele ano enrijeceram o escopo do artigo XVI. Em primeiro lugar, reconhecia-se que os subsídios à exportação poderiam constituir uma ameaça aos princípios de livre comércio conforme o novo segundo parágrafo. Contudo, essa cláusula não impõe restrições aos incentivos em exame, sendo os parágrafos seguintes que delineiam com maior precisão a tolerância jurídica aos subsídios à exportação. Refletindo o enunciado moral inserido no artigo XVI, o quarto parágrafo expressa que as partes contratantes “devem cessar a concessão” de qualquer subsídio a produtos não-primários. O objetivo da cláusula era vedar o uso do instrumento aos bens industrializados, considerados como não-primários. Por outro lado, com relação aos produtos não industrializados, segundo o terceiro parágrafo, “as partes contratantes deveriam procurar evitar o uso de subsídios na exportação de produtos primários”. É de se notar que a expressão “deveriam procurar evitar” não estabelece nenhum dever jurídico, carregando consigo não mais que uma obrigação de natureza moral.

Além disso, o dispositivo coloca dúvidas no tocante ao escopo de aplicação da regra. Não há uma clara correlação entre produtos agrícolas e produtos primários, tendo em vista que certas *commodities* podem alcançar níveis de processamento sofisticados antes de serem comercializadas ou consumidas. No entanto, ao passo que diversos casos relacionados a comércio de alimentos eram apresentados perante os painéis do GATT, essa dúvida foi sendo esclarecida. Ao longo de décadas, firmou-se o entendimento de que “produtos primários” englobavam quaisquer produtos que tivessem origem agrícola, não importando quão avançado fosse seu estágio de industrialização. Posteriormente, na celebração do AAG em Marraquexe, esse entendimento seria cristalizado em definitivo na OMC, pois se consideram produtos agrícolas, para efeitos de aplicação do respectivo acordo, todos os itens constantes dos capítulos 1 a 24 do Sistema Harmonizado, além de outras linhas de referência.

O sistema em comento classifica as mercadorias que circulam no comércio internacional, e, ao se examinar os referidos capítulos, conclui-se o fato de que as exceções agrícolas abrangem tanto o trigo *in natura* como a massa de macarrão pronta para o consumo. (DESTA, 2002, p. 111).

De qualquer forma, embora o terceiro parágrafo do art. XVI inaugurasse um regime dual, em que os incentivos à exportação eram vedados apenas no que tocava a manufatura não-agrícola, elaborou-se uma regra cuja finalidade seria restringir o abuso inerente aos produtos rurais. A segunda oração do próprio terceiro parágrafo proíbe os subsídios que causem um aumento desproporcional da participação do país concedente na fatia do mercado internacional do produto subsidiado. Nas palavras do GATT, subsídios à exportação “não devem ser aplicados de maneira a resultar numa situação em que a parte contratante obtenha mais do que uma porção equitativa do comércio mundial do produto em questão”¹⁷. É fácil notar aqui a intenção dos idealizadores da emenda em banir as medidas que viessem a distorcer o resultado que seria obtido num ambiente de livre mercado¹⁸.

Mesmo parecendo ser a nova norma um meio efetivo de condenar abusos, a redação oferece algumas questões jurídicas difíceis de serem respondidas. Por exemplo, o conceito de “porção equitativa do comércio mundial” foi questionado nos círculos acadêmicos até o desfecho da Rodada Uruguai (GATT, 1985, p. 40). Em verdade, a expressão “equitativa” é dúbia devido ao fato que muitos fatores econômicos, à parte dos próprios subsídios, podem ser considerados para determinar conclusivamente se um signatário ocupou mais mercado do que poderia em virtude da medida governamental. Para ilustrar tal

¹⁷ GATT, artigo XVI:3

¹⁸ Por ambiente de livre mercado, o presente autor entende que se trata de um sistema sem a ocorrência de apoio governamental que venha a distorcer o comércio. Como Yeutter uma vez escreveu, subsídios à exportação “estavam se tornando cada vez mais distorcivos do comércio mundial – fomentando mais a competição entre tesouros nacionais do que entre agricultores” (YEUTTER, 1998, p. 63).

dificuldade, apenas em um caso, uma disputa de 1958 em que a Austrália questionava os subsídios franceses ao trigo (DESTA, 2002, p. 116), um painel do GATT decidiu pela existência de uma prática que resultou em aquisição de mercado além do limite da porção eqüitativa. Mesmo assim a decisão se fundou em argumentos que viriam a ser contestados e derrubados posteriormente. O relatório havia adotado a mera posição de que um aumento repentino nas exportações francesas a partir de 1954 caracterizaria um ganho injustificável de mercado conforme o artigo XVI:(3). Nas palavras do painel, “a presente participação francesa no comércio mundial, particularmente com relação à farinha de trigo, é mais do que eqüitativa” (L/924 BISD 7S/49, parágrafo 19). Uma vez que o termo “eqüitativo” pode compreender a noção de justiça, é possível indagar se o aumento da fração francesa no mercado internacional era causado pelos subsídios ou unicamente pela eficiência dos agricultores. Ainda se poderia argüir que a tomada de mercado se deu por conta da diminuição da produção de outros atores relevantes. Se o incentivo oficial não é o fator predominante que leva ao aumento da participação quando comparado com outras causas, é razoável admitir que o ganho foi alcançado de maneira eqüitativa. Estranhamente, ambas as partes acataram a decisão do painel, sendo que a França poderia tê-lo derrubado conforme as antigas regras procedimentais do GATT¹⁹.

Em outros casos, como o do açúcar da Comunidade Européia (CE), em que o reclamante era o Brasil, fica demonstrado o complexo teste que uma alegação de infração ao artigo XVI:(3) deve passar. O painel, nessa ocasião, utilizou como base o Acordo para a Interpretação e Aplicação dos artigos VI, XVI e XXIII também conhecido como Código de Subsídios da Rodada Tóquio. No artigo 10:2(a) do acordo, define-se que a análise da expressão “maior do que uma porção eqüitativa” deve incluir “qualquer caso no qual o efeito

¹⁹ Desde a derrocada da OIC e a superveniência do GATT como acordo internacional aplicável às relações comerciais das partes contratantes, era possível a composição de painéis de arbitragem para propor soluções às desavenças. No entanto, somente depois da constituição da OMC é que as decisões dos painéis passaram a ter compulsoriedade, não importando a opinião da parte sucumbente.

do subsídio à exportação concedido por um signatário é de deslocar as exportações de outro signatário, tendo em mente os acontecimentos nos mercados mundiais”. De fato, o Código de Subsídios incorporou a jurisprudência que os painéis esposaram após o caso dos subsídios franceses ao trigo. Tornou-se recorrente o uso do teste de deslocamento de exportações para se tirar conclusões mais sólidas diante de um questionamento baseado no artigo XVI:(3).

Voltando ao exame mais detalhado do caso do açúcar da CE, o painel determinou que, embora a fatia do mercado mundial da Europa saltasse de 9,6% para 14,4% em um ano²⁰, os subsídios europeus não violavam as normas do GATT. Analisando a evolução do comércio num dado período, “o painel sentiu que as exportações brasileiras de açúcar em 1977 corresponderam basicamente às quantidades de açúcar disponíveis para exportação, sendo que a fatia comparativamente menor de mercado não era necessariamente causada pelo aumento das exportações da Comunidade” (L/5011 BISD 36S/331, parágrafo 4.10). De fato, a decisão observou o nível declinante da produção interna, assim contribuindo para uma diminuição do açúcar exportável e, por conseguinte, um deslocamento da posição do Brasil no comércio internacional do produto.

Entretanto, no biênio 1978-79, o painel reconheceu a melhora nas condições domésticas brasileiras, mas ainda assim não conseguiu estabelecer categoricamente que o aumento das vendas européias estava deslocando as exportações do reclamante diretamente (L/5011 BISD 36S/331, parágrafo 4.15). Considerando as muitas variáveis que poderiam afetar o nível de participação no comércio, a tarefa de estabelecer que o deslocamento era causado preponderantemente pelo reclamado parece quase impossível. Sendo atingidos pela

²⁰ A média brasileira no período entre 1972 e 1974 era de 12% enquanto a Comunidade Européia detinha apenas 7,5%. No entanto, o exame preliminar de 1979 demonstrava que os dados haviam mudado drasticamente. A participação da Comunidade havia escalado até 14,1% e a brasileira declinado para 8%. Ver a tabela nº 4 no caso *European Communities – Refunds on Exports of Sugar: Complaint by Brazil*, relatório do painel (L/5011 BISD 36S/331) adotado em 10/11/1980.

dúvida, os árbitros preferiam não desafiar o regime de subsídios à exportação aplicável aos produtos primários.

Dessa maneira, a aplicação prática das regras do GATT estava longe de ser satisfatória para exportadores de produtos agrícolas que mantinham uma orientação liberal no sentido de escoar sua produção em direção ao mercado externo. Por exemplo, a Austrália, outro grande exportador de açúcar, também provocou a formação de um painel para questionar o mesmo programa subsidiário desafiado pelo Brasil. De fato, algumas partes contratantes já manifestavam seu descontentamento com o regime agrícola há algum tempo, sendo que a interpretação dada ao artigo XVI apenas confirmava o fato de que subsídios à exportação poderiam ser utilizados na agricultura sem maiores conseqüências jurídicas. Interessante constatar, contudo, é que o grupo de descontentes não se identificava pelo rótulo de “países em desenvolvimento” ou de “baixa renda”, mesmo depois de alguns anos da realização da Conferência de Bandoeng. O termo a que se associavam era “países exportadores agrícolas” conforme se pode avaliar da leitura de documentos oficiais elaborados no âmbito do GATT. Destaca-se um fragmento de um dos relatórios destinados a explicar as posições das partes contratantes com relação às emendas revisionais de 1955:

“Whilst the amendments to the provisions of the General Agreement which were made at the Review Session had to some extent restored a measure of balance between obligations and rights, it was evident that a number of **agricultural exporting countries** had found that the operation of the provisions of the GATT was still unbalanced” (GATT, 1959, p. 4). [grifo nosso]

Para esses países exportadores agrícolas, o teste de deslocamento de exportações era inadequado, tendo em vista que desprezava o nexos causal entre os subsídios e o ganho de mercado pelo país concedente, focando-se apenas nos efeitos dos subsídios com relação à perda de mercado pela parte prejudicada. Como foi provado pela experiência do GATT, seria quase impossível provar a existência da relação de causalidade nesses termos e,

por efeito, sem sentido a abertura de painéis para contestar a concessão de incentivos à exportação.

Dessa forma, com relação ao comércio de produtos primários, o regime de subsídios à exportação do GATT não era equilibrado o suficiente para prover segurança jurídica ao sistema de comércio. Muito mais claras eram as regras aplicáveis aos bens manufaturados em que, para determinar uma violação ao artigo XVI, bastava demonstrar o efeito do subsídio em criar dualidade de preços. Para que isso ocorresse, era suficiente demonstrar que preço de exportação do produto subsidiado fosse diminuído a ponto de se colocar num patamar abaixo do preço praticado no mercado interno de origem. Conforme o quarto parágrafo do dispositivo em comento, todos os subsídios empregados de maneira a provocar “a venda desse produto [subsidiado] para exportação por um preço menor que o preço comparável cobrado por um produto similar de compradores no mercado doméstico” estavam proibidos “a partir de 1º de janeiro de 1958”. Embora não proíba a adoção de políticas de subsídios, o dispositivo impede que seus efeitos prejudiciais tomem lugar com relação aos bens industrializados (DEPAYRE, 1991, p. 73).

Essa realidade acaba afetando em grande parte os interesses relacionados à participação no mercado mundial, no entanto, também pode vir a comprometer a situação no próprio mercado doméstico dependendo do produto. Nesse caso, o Código de Subsídios legitimava o prejudicado a impor medidas compensatórias de forma a elevar o preço subsidiado e assim proteger sua produção interna. No entanto, há algumas dificuldades para implementar o procedimento previsto. O próprio Brasil passou por elas pouco antes do encerramento da Rodada Uruguai no caso do leite em pó. Apesar do país expor razões bem fundamentadas para impor a compensação ao produto importado (SCM/179, parágrafo 217), cujo preço era apoiado pela Política Agrícola Comum da CE, e haver estabelecido contato

com o respectivo representante (SCM/179, parágrafos 234-235), houve uma falha com relação aos requisitos de prévia notificação conforme o painel que tratou a questão. A exigência da prévia notificação, com requisitos formais estritos, era de peso fundamental para legitimar a imposição da medida pelo Brasil, ainda que provisoriamente (SCM/179, parágrafo 219).

É óbvio que os encargos procedimentais da medida compensatória podem ser resolvidos no médio prazo. Trata-se de uma barreira que é rompida com o treinamento de servidores públicos, tendendo a se dissipar à medida que órgão encarregado da aplicação da medida aprende com os erros. No entanto, é particularmente curioso que uma ação de legítima defesa, como é a medida compensatória, possa ser mais facilmente questionada do que o agente causador do malefício, nomeadamente o subsídio à exportação.

4.3.2 *Acesso a Mercados e Apoio Doméstico*

Em verdade, este tópico faz referência predominantemente ao tema das barreiras não tarifárias às importações, as quais se resumem com muita frequência a restrições quantitativas²¹. Como foi explicado acima, há uma conexão direta entre apoio doméstico e medidas que restringem o acesso a mercados. De fato, a imposição de quotas de importação ou tarifas variáveis²² são conseqüências diretas de programas de apoio ao agricultor já que sua sustentabilidade econômica seria ameaçada pelas importações de produtos agrícolas. Poderia se argumentar que subsídios à exportação se encaixam no mesmo raciocínio e assim não deveriam ser tratados separadamente. Entretanto, é conveniente que se faça o corte porque tais

²¹ De fato, restrições quantitativas são algumas vezes interpretadas como termo sinônimo para o conceito de geral de barreiras não-tarifárias. “*The scope of Article XI is so wide that it covers all forms of non-tariff border measures. Indeed, the term ‘quantitative restrictions’ as used under Article XI of the General Agreement appears to be synonymous with the term ‘non-tariff border barriers’*” (DESTA, 2002, p. 28)

²² As tarifas variáveis eram instrumentos protecionistas utilizados principalmente pela Comunidade Européia que tinham por objetivo equalizar os preços dos produtos agrícolas importados com aqueles produzidos nos territórios da comunidade. Em outras palavras, a tarifa de importação variava proporcionalmente à diferença entre o preço internacional e preço interno, o que eliminava completamente qualquer vantagem do exportador. Conforme alguns autores, a prática equivalia praticamente à proibição das importações (BLANDFORD, 2002, p.58)

medidas não têm como alvo direto o mercado doméstico, não se constituindo em barreiras tarifárias. O problema dos subsídios à exportação, em suma, está mais relacionado à disputa pelo mercado internacional.

Ambas as formas mais conhecidas de apoio doméstico, suporte a preços de mercado e programas de pagamento complementar, demandam algum tipo de medidas de fronteira para assegurar que a política governamental não será atingida pela livre importação de *commodities* agrícolas (DESTA, p. 310). O Departamento de Agricultura dos Estados Unidos reconheceu essa realidade em uma declaração perante o Congresso Nacional, quando seu representante afirmou que “suporte a preços para *commodities* rurais aqui nos Estados Unidos [...] requer um certo grau de proteção por meio de tarifas e outras barreiras comerciais. Sem elas os produtores estrangeiros poderiam inundar nosso mercado doméstico, com o nosso governo comprando a produção doméstica” (JACKSON, 1969, p. 318).

Rememorando as primeiras negociações para o estabelecimento da OIC, as restrições quantitativas haviam sido desfavorecidas já que se acreditava que eram incompatíveis com um regime de livre comércio. Essa crença sobreviveu no artigo XI do GATT, cujo primeiro parágrafo dispõe a regra geral em que “proibições ou restrições outras que direitos, tarifas ou outros tributos, sejam realizadas por meio de cotas, licenças de importação ou exportação ou outras medidas” devem ser banidas da prática comercial das partes contratantes. Todavia, a exceção aos produtos agrícolas incluída no projeto norte-americano de Carta da OIC persistiu também no parágrafo 2(c) sem muita resistência na arena diplomática.

O dispositivo arrola as condições sob as quais a restrição à importação pode ser legitimamente empregada em vista da manutenção de medidas oficiais direcionadas a

“restringir as quantidades do produto doméstico similar com permissão para ser **comercializado ou produzido**²³ [...] remover um excesso temporário do produto similar [...] tornando esse excesso disponível a certos grupos de consumidores domésticos gratuitamente ou por preços abaixo do nível corrente de mercado”²⁴ [grifo nosso]. Há ainda uma terceira possibilidade relacionada à produção de certos itens de origem animal, porém, para não dispersar o trabalho, esta será desconsiderada tendo em vista que a respectiva estipulação jurídica trata de uma política mais específica.

Ao contrário das regras desenhadas para os subsídios à exportação em produtos não primários, os termos da exceção do artigo XI soam mais bem definidos. No primeiro caso, as partes contratantes são legitimadas a manter um sistema de cotas em conjunto com medidas de restrição às quantidades que podem ser produzidas ou comercializadas. A racionalidade por trás da provisão é simples. Governos têm a faculdade de intervir sempre que há uma crise de superprodução em vista. Os efeitos negativos desse fenômeno econômico são bem conhecidos, sendo que a queda brusca de preços sempre prejudicou em elevado grau os agricultores no correr da história. Qualquer tentativa governamental para evitar ou atenuar um sério dano aos produtores poderia ter seus efeitos anulados pela entrada de produtos estrangeiros similares às *commodities* com problemas de superprodução internamente.

As regras assim aparentam voltar-se para a solução de inconvenientes econômicos próprios do livre mercado, sendo condenáveis práticas tendentes a causar excessos de oferta. Entretanto, as políticas restritivas da oferta, principalmente em países subsidiários, provaram ser ineficazes no controle tanto da produção interna como da comercialização. Como se discutiu, os programas de apoio doméstico recorrentemente

²³ GATT, artigo XI:2(c)(i)

²⁴ GATT, artigo XI:2(c)(ii)

causam aumento artificial da oferta, pondo em dúvidas a legitimidade dos atos governamentais. Todavia, num dos casos referentes à entrada de maçãs chilenas no mercado europeu, verifica-se que a interpretação do art. XI feita pelo painel do GATT é extensiva, permitindo políticas de fomento a um excesso de produção. Em 1980, quando foi feita a apreciação da contenda a que se faz referência, os árbitros consideraram que a Comunidade Européia “havia de fato restringido as quantidades de maçãs que poderiam ser comercializadas, por meio do seu sistema intervencionista de compras pelos Estados Membros e compensação aos grupos de produtores por retirarem suas maçãs do mercado” (L/5047 BISD 27S/98, parágrafo 4.6). Dessa forma, poderia haver restrições quantitativas de importações se concomitantemente existissem medidas inibidoras da comercialização, mas não necessariamente relacionadas à limitação da produção. Esse raciocínio é possível por conta da conjunção alternativa (sublinhada acima) presente no dispositivo respectivo, o que indica uma interpretação gramatical divorciada de um foco teleológico. A decisão ofereceu uma interpretação do artigo XI:(2)(c)(i) que terminou por legitimar programas de incentivo que não exigiam dos agricultores nacionais uma contrapartida no sentido de se limitar a produção.

Posteriormente, já em 1989, outro painel foi formado para analisar o mesmo sistema de preços mínimos da Comunidade Européia e a sua correlação com as quotas impostas às maçãs, mas desta vez o pleito era de um país desenvolvido, os Estados Unidos. Na análise da demanda norte-americana, o GATT se manifestou no sentido de que o sistema “não aparentaria ser coberto” pelo conceito de limite de comercialização de produtos agrícolas, contrariando seu posicionamento anterior (L/6513 BISD 36S/135, parágrafo 12.13). Para concluir, o relatório do caso em perspectiva encerra a disputa afirmando que as medidas da Comunidade Européia tomadas no âmbito do sistema de intervenção para maçãs, não constituem restrições à comercialização do tipo que poderia justificar restrições a importações

conforme o artigo XI:(2)(c)(i)” (L/6513 BISD 36S/135, parágrafo 12.17). No caso, o gatilho de preços não envolvia aquisições governamentais de excedentes e, por isso, o painel não considerou que houvesse restrições efetivas à comercialização. Em verdade, como o excedente não era adquirido pelo governo, não havia garantias de que ele seria posto fora do circuito de comercialização.

Entretanto, a contenda das maçãs ainda passaria pela discussão de outro dispositivo antes de ser revertida em favor dos norte-americanos, e, por conseqüência, em benefício dos chilenos. A alínea (ii) do mesmo artigo XI:(2)(c) abre outra possibilidade jurídica para imposição de restrições quantitativas às importações relacionada à ocorrência de políticas voltadas para a remoção de excedentes temporários de produção. No caso de 1980, essa matéria já havia sido enfrentada pelo GATT que, na oportunidade, interpretou “excedente temporário” de maneira a estender o seu sentido aos programas que lidavam com “excedentes temporários sobre os excedentes recorrentes” (L/5047 BISD 27S/98, parágrafos 4.9 e 4.10). Em outras palavras, o persistente excesso de oferta de maçãs seria já contabilizado como um nível de produção normal, sendo que acréscimos ao patamar já elevado significariam excedentes temporários legitimadores de quotas para importação. Tendo em vista que a regra não excepcionava o controle em face de excedentes permanentes, a decisão do painel tendia a fomentar ainda mais o aumento da produção, que seria encarado como excedente temporário. Enquanto as partes contratantes desejassem manter os seus sistemas de restrições quantitativas essa lógica lhes serviria muito bem.

Por essa conjuntura, ficava justificada a existência de excedentes que se estruturam ao longo do tempo e que permaneciam pela política conjugada de apoio doméstico e de quotas. Dessa maneira, o escopo das exceções do artigo XI se ampliavam de maneira a tornar o dispositivo quase inútil. Contudo, num painel aberto por outra iniciativa do Chile em

1989, o GATT passou a condenar a existência de excedentes estruturais, que não usufruíram da mesma tolerância aplicada aos excedentes recorrentes. Conforme os próprios árbitros, “enquanto quantidades retiradas haviam variado pelos anos, inclusive o período de comercialização de 1987-88, os estoques haviam permanecido relativamente estáveis a níveis que indicavam um excedente estrutural substancial. O painel concluiu, então, que o excedente de 1988 não poderia ser considerado temporário e que, por isso, a Comunidade Européia não cumpria as condições para impor restrições a importações conforme o artigo XI:2(c)(ii)” (L/6491 BISD 36S/93, parágrafo 12.17). Subsequentemente, o mesmo fundamento foi utilizado no caso trazido pelos Estados Unidos contra o mesmo regime de maçãs (L/6513 BISD 36S/135, parágrafo 5.19). De certa maneira, a provisão foi revitalizada com a introdução do teste da estabilidade de estoques. Assim, para provar um excedente temporário não bastava simplesmente demonstrar a aquisição de grandes quantidades pelas agências oficiais. Os estoques do produto em questão teriam de aumentar também, sob pena de ser identificado um excedente estrutural e, por sua vez, determinar-se a antijuridicidade das restrições quantitativas. Mesmo diante desse quadro favorável à liberação de importações, a interpretação extensiva sobre o conceito de excedente temporário permaneceu, permitindo a regularidade de excedentes permanentes sempre que houvesse variação nos estoques.

Na história do GATT, não se verifica nenhum caso em que o Brasil houvesse questionado alguma prática comercial sob a égide do artigo XI, mas é de se perguntar porque isso não foi feito, por exemplo, na questão do açúcar europeu. No mesmo caso dos subsídios às exportações apresentado no sub-capítulo anterior, o painel relatou que “o representante do Brasil argüiu que a Comunidade Européia, por meio do uso irrestrito de subsídios massivos, havia passado de uma importadora líquida para uma grande exportadora líquida de açúcar, deslocando produtores mais eficientes, em sua maioria de países menos desenvolvidos, numa época de superprodução mundial” (L/5011 BISD 36S/331, parágrafo

2.6). É razoável especular que restrições quantitativas estavam em vigor de maneira sustentar a eficácia dos citados subsídios concedidos aos agricultores europeus. Assim que o crescimento da produção, apoiado pela política intervencionista alegada pelo Brasil, proveu a Comunidade com uma balança positiva no comércio de açúcar, é de se questionar se os excedentes induzidos estavam sendo disponibilizados via subsídios à exportação. Tal caracterização teria a faculdade de tornar as restrições quantitativas ilegais uma vez que é requisito para a administração de excedentes que estes sejam escoados no mercado doméstico, não no exterior. Aparentemente, nem o Brasil, nem outra parte contratante, jamais propôs esse argumento em face da desobediência à segunda condição estabelecida no Artigo XI:2(c)(ii)²⁵. Mais provavelmente, os programas de apoio conseguiram estabelecer os preços de mercado num nível compatível com a concorrência aberta dos produtores estrangeiros, assim evitando a imposição de quotas, mas ainda sendo necessária uma ajuda governamental para competição internacional. Seja como for, o GATT, até pelo menos a finalização da Rodada Uruguai, manteve desconectados os temas de subsídios a exportação e medidas de apoio doméstico.

4.4 Formulação dos Acordos da Rodada Uruguai

4.4.1 Grupo de Cairns: Bloco dos Países Exportadores Agrícolas ou dos Países em Desenvolvimento?

Ao longo da rodada que finalmente resultou nos acordos constituintes da OMC em 1995, o embate de forças antagônicas não seguiu rigidamente o mesmo padrão dicotômico observado no decurso das primeiras décadas do pós-guerra. Em verdade, conforme os fundamentos apresentados em seguida, a disputa Norte-Sul pouco influenciou no texto final do AAG. Pode ter contribuído para esse fenômeno a fragmentação do G-77²⁶ na

²⁵ De fato, o Chile questionou a disponibilização de excedentes no primeiro caso das maçãs em 1980, mas numa perspectiva de que os estoques foram destruídos e não exportados por meio de subsídios. Além disso, o painel concluiu que as quantidades retiradas do mercado foram direcionadas tanto para alimentação animal como também distribuídas gratuitamente a organizações sociais nos limites do mercado doméstico.

²⁶ O G-77 ainda existe formalmente, mas sua coesão como bloco se perdeu muito com o avanço das idéias neoliberais nos anos 80.

década de oitenta como se examinou no primeiro capítulo, pois foi ausente a coesão dos Estados do Sul a desafiar a aplicação dos princípios liberais de comércio. Ao invés da Rodada Uruguai ser marcada pela contestação ao liberalismo promovida por representantes dos países em desenvolvimento, termina por se testemunhar a formalização de um bloco de países exportadores agrícolas que contrariam o protecionismo. Esse bloco ficou conhecido como Grupo de Cairns em referência à cidade australiana que deu guarida à primeira reunião do bloco. Entre seus quinze membros, três países desenvolvidos, especificamente Canadá, Austrália e Nova Zelândia alinham seus interesses com países em desenvolvimento, com destaque para Argentina, Brasil, Chile e Tailândia. A vertente que esse grupo economicamente heterogêneo adota consiste em demandar o fim do protecionismo agrícola, com a conseqüente entrega do mercado mundial às forças de mercado (LUIPI, 2002, p. 102).

Pelo que se pode constatar do estudo realizado sobre a aplicação do GATT enquanto vigente como organização provisória, torna-se compreensível a insatisfação entre os países exportadores agrícolas que optavam por não subsidiar sua produção. Várias tentativas foram empreendidas para caracterizar certas práticas como antijurídicas em face do acordo basilar do comércio internacional de 1947. Entretanto, a leitura dos artigos XI e XVI empregada por diversos painéis favoreceu a permanência de políticas distorcivas, principalmente ambientadas em países industrializados e donos de recursos orçamentários destinados ao suporte de seus agricultores.

De fato, à primeira vista do artigo XVI, parece clara a intenção do dispositivo em banir todos os subsídios que afetassem a livre concorrência no comércio internacional. Poderia se dizer, inclusive, que o mesmo tratamento jurídico dispensado aos manufaturados seria conferido aos produtos primários, sendo diferente apenas o teste de juridicidade. Entretanto, a tentativa infrutífera de se provar a existência de uma “porção

equitativa” a maior no mercado mundial demonstra o caráter excepcional do regime agrícola previsto no GATT, tornando os subsídios à exportação praticamente intocáveis. Os membros do que viria a ser o Grupo de Cairns já haviam exprimido seu descontentamento com o uso de massivos subsídios, que contribuíram para que, por exemplo, a Europa passasse de um importador líquido de açúcar a um dos maiores exportadores mundiais do mesmo produto. Seja pela via diplomática ou pelo embate em painéis arbitrais, o Brasil foi um dos poucos países em desenvolvimento a seriamente criticar a Política Agrícola Comum da Comunidade Européia. Ao lado do Brasil, o Chile também questionou políticas protecionistas em que se utilizavam medidas de apoio doméstico para garantir preços a produtores. Apesar das demandas, no entanto, como se viu no caso das maçãs, o conceito de “excedente temporário” foi de alguma maneira alargado de modo a comportar restrições quantitativas em combinação com políticas de suporte interno. Ao fim, mesmo havendo o insucesso das investidas, é curioso notar a composição de parcerias estranhas a um ambiente Norte-Sul como examinado no primeiro capítulo. Enquanto Brasil e Austrália se insurgiam contra subsídios à exportação, Chile e Estados Unidos²⁷ faziam o mesmo para questionar restrições quantitativas.

Importante salientar o caso do Brasil, pois se tornou um membro muito representativo dos países em desenvolvimento que alcançaram efetiva competitividade agrícola. Talvez seja por causa desse e de outros casos de agricultura bem sucedida no Sul que tenha surgido a concepção equivocada de que subdesenvolvimento implica automaticamente em superioridade na produção de alimentos.

Ao longo das primeiras décadas de operação do GATT, o Brasil diminuiu substancialmente sua dependência na monocultura do café no intuito estratégico de emprestar maior estabilidade à balança de pagamentos. Com a diversificação da pauta da agricultura

²⁷ Será visto adiante que, em determinadas instâncias, os Estados Unidos aproximaram sua posição com a do Grupo de Cairns.

brasileira na segunda metade do Século XX, o país passou a ser importante exportador mundial de grãos, óleos vegetais, açúcar, suco de laranja, tabaco, algodão, carnes em geral, entre outros. Ao tempo em que esse fenômeno se desdobrava, a interferência do governo, observada no caso café, arrefecia, permanecendo o Brasil como um grande exportador de alimentos. Como fica evidenciado na mídia em geral, ainda hoje a pauta agrícola detém grande importância no comércio exterior brasileiro, que se traduz muito bem nos sucessivos recordes de superávit no intercâmbio externo de produtos agrícolas. Os resultados econômicos favoráveis são influenciados pelo investimento em tecnologia de cultivo, abundância de terras cultiváveis e por uma orientação de agregação de valor no ramo de alimentos. Com relação a este último ponto, pode-se atribuir ao governo parte do mérito em vista da política de taxar as exportações de produtos agrícolas não processados (STEWART, 1995, pp. 158-159). Estimulados por fatores positivos como disponibilidade de capital para investimento em tecnologia e grande oferta de terras, os resultados obtidos no comércio exterior advêm dos esforços próprios de agricultores e processadores, sem que haja suporte governamental da magnitude observada em certos países desenvolvidos. No entanto, é importante frisar que as condições favoráveis no Brasil não se replicam em outros países em desenvolvimento. Por conseqüência, não se pode afirmar categoricamente que o histórico evolutivo da agricultura brasileira reflete a realidade do Sul.

Dessa maneira, não se constitui em surpresa que o Brasil, juntamente com outros países exportadores de produtos agrícolas como Austrália e até mesmo os Estados Unidos²⁸, tenham urgido por uma reforma das regras do comércio internacional. De fato, na

²⁸ Parece estranha a pressão exercida pelos Estados Unidos para tornar as normas do GATT mais liberais na área da agricultura. Afinal de contas, eles eram o principal responsável pela segregação de regimes encontrada nos artigos XI e XVI. Contudo, a entrada em vigor da Política Agrícola Comum na Europa durante os anos 60 e sua repercussão negativa nas *commodities* norte-americanas, passando por maçãs, farinha de trigo e óleos vegetais, contribuíram para uma verdadeira guerra comercial nos painéis do GATT. Na realidade, o comportamento norte-americano varia de acordo com o produto a ser considerado. Um exemplo da atitude incoerente é o *waiver*

histórica conferência ministerial de Punta del Este, a delegação brasileira, comandada pelo embaixador Rubens Ricupero, havia ameaçado abandonar a mesa de negociações caso a questão agrícola não fosse incluída na declaração que viria a inaugurar a Rodada Uruguai²⁹. Por meio da pressão do Grupo de Cairns, mas principalmente pela interveniência norte-americana, três parágrafos foram devotados à agricultura no mandato que levaria as partes contratantes a alcançarem os acordos de Marraquexe em 1994. Os primeiros dois parágrafos da declaração de Punta del Este são de importância crucial para os tópicos aqui discutidos:

“As negociações devem objetivar alcançar maior liberalização do comércio em agricultura e trazer todas as medidas que afetam acesso de importações e concorrência nas exportações sob regras e disciplinas do GATT que sejam mais fortes e operacionalmente efetivas, levando-se em consideração os princípios gerais que guiam as negociações, por:

(i) melhorando o acesso a mercados por meio de, entre outros, redução às barreiras de importação

(ii) melhorando o ambiente de concorrência por meio do aumento da disciplina do uso de todos subsídios diretos e indiretos e outras medidas que afetam direta ou indiretamente o comércio agrícola, incluindo a redução gradual dos seus efeitos negativos e tratando de suas causas.”(GATT, 1986, p. 4)

Como se pode ver, o mandato abordava o tema das barreiras às importações, fossem elas tarifárias ou não. Isso originaria as provisões de acesso a mercados no AAG, que lida com a erradicação de restrições quantitativas e outras barreiras tarifárias e não-tarifárias³⁰. No segundo parágrafo, é encontrado o embrião do que viria a ser os compromissos de redução relacionados a subsídios à exportação e apoio doméstico.

concedido aos Estados Unidos em 1955 que dispensava o setor de laticínios de certas obrigações inscritas no GATT.

²⁹ Essa informação foi fornecida pelo diplomata brasileiro Flávio D’Amico em entrevista.

³⁰ AA, artigo 4:2

4.4.2 *Gigantes em Colisão: Agricultura e Conflito Norte-Norte*

O começo da Rodada Uruguai foi marcado pela surpreendente proposta norte-americana, que vindicava por uma “completa erradicação de todos os subsídios agrícolas que direta ou indiretamente afetavam o comércio em 10 anos, o que incluía o congelamento e a eliminação exportações subsidiadas” (CROOME, 1999, p. 95). Apesar dessa posição impetuosa, o resultado obtido no acordo de 1994 não reflete o radicalismo idealizado pelos Estados Unidos. Até mesmo negociadores pertencentes ao Grupo de Cairns, que na verdade tinham uma proposta menos profunda, não acolheram o esquema norte-americano seriamente (CROOME, 1999, p. 95-96). Além disso, a dura resistência imposta pelo Japão e pela Comunidade Européia foi um fator decisivo na estruturação do AAG. O primeiro externava problemas de segurança alimentar, o segundo preocupações com o desequilíbrio do binômio oferta-demanda.

Apesar da proposta norte-americana não ter seguido adiante, cabe perguntar porque a oferta de alteração, que ficou conhecida no meio diplomático como “opção zero”³¹, partiu justamente de um ator que mantinha uma política agrícola notoriamente intervencionista. Diversas podem ter sido as razões que levaram os Estados Unidos a enunciar a impetuosa proposição, mas nenhuma delas parece ser tão forte quanto à concorrência da agricultura subsidiada do Velho Mundo, principalmente com relação a exportações subsidiadas. A implementação da PAC nos anos 60 transformou a Comunidade Européia num exportador agrícola relevante em termos mundiais já em meados da década de setenta, ocupando muitas vezes o espaço que antes pertencia aos norte-americanos. Esse fenômeno deu azo a inúmeras disputas comerciais transatlânticas, sendo a maioria levada à consideração dos árbitros do GATT ao longo dos anos 80. Apenas nesse período, observa-se o acionamento

³¹ Segundo Brian Gardner, a “opção zero”, mesmo depois do fechamento da Rodada Uruguai, continuou a ser uma política de longo prazo dos Estados Unidos (1996, p. 95).

do mecanismo do GATT em sete ocasiões para questionar concessão de subsídios. Em todas elas, os Estados Unidos era o demandante e a Comunidade Européia, por óbvio, a demandada. Os produtos atingidos pela guerra comercial deflagrada foram frutas enlatadas, vinho, frango, massas alimentícias, açúcar, farinha de trigo e grãos oleaginosos, sendo que as duas últimas foram as mais expressivas no sentido de representar o embate transatlântico.

Com relação à farinha de trigo, interessante notar que, apesar do produto ser subsidiado na Comunidade Européia, os embarques para o exterior se originam principalmente da França. E para entender a revolta dos processadores de trigo dos Estados Unidos, basta observar a evolução do mercado mundial depois da implementação da PAC. Enquanto as exportações francesas tinham participação de 29% no triênio 59-62, as norte-americanas ocupavam 25% no mesmo período. Contudo, vinte anos depois, as primeiras alcançavam praticamente a supremacia ao reter a fatia de 75% ao mesmo tempo em que as últimas declinavam para apenas 9%. O aumento da cota francesa no mercado mundial explica-se pelo emprego maciço de subsídios à exportação, apesar de não poder ser provada a ilegitimidade do respectivo programa pelo critério da “porção equitativa” discutida anteriormente. Em certos momentos, tais subsídios foram tão elevados que chegaram a representar metade do preço internacional. Em outras palavras, o preço original da farinha de trigo proveniente da França era o dobro do praticado mundialmente, porém, graças ao subsídio, mantinha-se como líder de mercado (JOSLING, 2003, p. 216).

Embora as bases para se constatar os efeitos distorcivos fossem nítidas, o painel do GATT, mais uma vez, foi incapaz de aplicar o teste de deslocamento das exportações, não havendo conclusão favorável à demanda norte-americana. Rebelados contra a posição dos árbitros, os Estados Unidos rejeitaram o relatório e abriram uma guerra de subsídios contra a Comunidade Européia pelo domínio do mercado da África do Norte, onde

os europeus haviam conquistado grande participação. No período entre 1985-88, calcula-se que foram gastos US\$ 1,6 bilhão de dólares para viabilizar o ingresso das exportações norte-americanas no Marrocos, Argélia e Tunísia, retomando-se o mercado perdido (GARDNER, 1996, p. 91). Esse caso em particular influenciou a política comercial de Washington a adotar, em termos gerais, uma postura contrária à prática de subsidiar exportações, sendo até hoje um ponto conflituoso com Bruxelas.

No que tange o mercado de plantas oleaginosas, ressalta-se como foco da disputa a perda de contratos de fornecimento de soja a processadores baseados na Comunidade Européia. Desta vez, os Estados Unidos se confrontavam com o declínio de vendas para o mercado europeu em razão dos ambiciosos objetivos da PAC em conquistar auto-suficiência na produção de grãos oleaginosos com vistas a suprir a indústria local. Para se ter uma noção do problema, estudos de implementação da PAC nos anos 60 constataram que o custo para cultivar soja no continente europeu alcançava cerca de três vezes o custo apresentado nas regiões produtoras dos Estados Unidos e da América do Sul. Mesmo assim, os europeus não titubearam em avançar no projeto de auto-suficiência e, por meio de medidas de apoio doméstico, nos anos 80 já se encontravam em posição de suprir a demanda interna da indústria esmagadora de grãos (GARDNER, 1996, p. 87).

Diante desse evento, a Associação Americana de Sojicultura pleiteou do governo norte-americano uma ação contra os subsídios internos, que eram concedidos aos processadores sob a condição utilizarem grãos colhidos na Comunidade Européia. Com base no art. III do GATT, que diz respeito ao princípio do tratamento nacional, foi instalado um painel para apreciar a juridicidade dos pagamentos à indústria, o que resultou na consideração de que os subsídios, uma vez condicionados à aquisição de matéria-prima nacional, constituem numa forma de discriminação inconsistente com o acordo. Bruxelas não se negou

a acatar o relatório do painel, mas ao retirar o apoio financeiro da indústria passou a direcioná-los diretamente aos produtores. Em razão disso, Washington provocou o restabelecimento do painel com base no argumento de nulificação de vantagens previsto no art. XXIII. Novamente, o órgão arbitral do GATT deu ganho de causa aos Estados Unidos, mas a Comunidade Européia bloqueou os efeitos da decisão (JOSLING, 2003, pp. 212-213).

Enquanto essa disputa se acirrava, em meio à ameaça norte-americana de retaliação unilateral, as negociações da Rodada Uruguaí se desenrolavam. Em 1991, o Diretor-Geral do GATT, Arthur Dunkel, apresentou sua proposta básica para um possível acordo que aproximasse a agricultura dos princípios liberais do comércio internacional. Calcava-se o texto, em princípio, no compromisso de redução de subsídios à exportação. Embora a contenda das oleaginosas estivesse vinculada a apoio doméstico, os representantes estadunidenses capitalizaram a oportunidade para solucionar o choque transatlântico provocado pela questão da soja, além de definir as bases do que seria o AAG da OMC. Depois de uma série de encontros diplomáticos entre os antagonistas, foi idealizado o acordo de Blair House, em 20 de novembro de 1992, pelo qual a Comunidade Européia se comprometia a reduzir seus subsídios à soja e outras oleaginosas substitutas da soja e também firmava a promessa de concordar com um sistema de reduções de subsídios internos e à exportação. Graças a esse tratado bilateral, o mercado europeu de soja voltou a receber grãos importados, beneficiando-se, além dos Estados Unidos, o Brasil e a Argentina. Vale ressaltar, entretanto, que fatores internos também influenciaram na decisão européia em acatar os termos de Blair House. Em princípios dos anos 90, a PAC representava um ônus político difícil de ser suportado, abocanhando cerca de 64% do orçamento comunitário. Com as reformas promovidas por MacSharry (ex-Comissário para Agricultura) a partir do acordo com os Estados Unidos, a fração do suporte agrícola decresceu para 56% em 1998 (ATKINS, 2001, p. 148).

No entanto, o cenário para o início da abertura agrícola ainda não estava totalmente preparado. Um outro acordo bilateral teve que ser estabelecido, conhecido como Blair House II³², para quebrar a resistência francesa antes que o AAG tivesse condições de agregar o conjunto de normas multilaterais que erigiram a OMC (DESTA, 2002, p. 211). A seguir, comenta-se o resultado dessa orquestração, seguindo a divisão tríplice proposta no texto do acordo.

4.4.3 *Subsídios à exportação*

O novo regime de subsídios às exportações não derogou o teste ambíguo da “porção mais do que equitativa” abstraído da leitura do artigo XVI:3 em relação aos produtos primários. A bem da verdade, primeiramente o AAG deveria sanar um entrave conceitual criado pela expressão “produto primário”. Alguns dos alimentícios que fomentaram disputas no GATT passavam por algum processo de industrialização antes de serem comercializados. É o que aconteceu com a farinha de trigo e as massas alimentícias³³. Muito tempo dos painéis era demandado para que houvesse uma determinação se o dispositivo aplicável era o parágrafo 3º (produtos primários) ou 4º (produtos manufaturados). Qualquer dúvida agora foi erradicada com relação à aplicabilidade do AAG, pois o seu Anexo I simplesmente lista os produtos que são cobertos. De maneira geral, compreende os capítulos do Sistema Harmonizado referentes a alimentícios e outros produtos do agronegócio, como por exemplo, o tabaco.

À parte da resolução do problema conceitual posto pelo artigo XVI, o AAG criou compromissos de redução nos programas de subsídios à exportação, ainda permitindo

³² Esse segundo acordo estendeu o prazo previsto inicialmente da cláusula de paz de 6 para 9 anos. Durante esse prazo, políticas de suporte só poderiam ser questionadas dentro de certos requisitos. Ver art. 13 do Acordo Agrícola.

³³ O termo “primário” levantou várias questões em painéis do antigo GATT com relação a produtos agrícolas que passaram por um determinado nível de industrialização, como por exemplo a farinha de trigo e massas alimentícias. Tal discussão pode ser encontrada no caso *European Economic Community – Subsidies on Export of Pasta Products*, relatório do painel (SCM/43 publicado em 19/05/1983, rejeitado), parágrafo 4.2.

algum espaço para medidas governamentais voltadas para as vendas externas. O artigo 9.1 e seus subparágrafos listam seis práticas oficiais vinculadas a desempenho exportador, que são consideradas subsídios à exportação em conexão com os compromissos de redução. Tais práticas são os subsídios diretos (pagamentos em espécie); exportação a preços menores que os praticados no mercado doméstico; pagamentos em exportações agrícolas, subsídios a custos de comercialização, subsídios a custos de transporte e subsídios *upstream*. Essa lista é de natureza exaustiva no que toca os compromissos individuais de membros da OMC em diminuir o nível de assistência aos produtos agrícolas destinados ao mercado externo. As seis práticas enumeradas, contudo, não cobrem totalmente o conceito mais largo de subsídios à exportação (DESTA, 2002, p. 224-225). Aquelas foram identificadas pelos negociadores como as medidas mais notórias e usadas cujos efeitos no comércio mundial agrícola era flagrante. Para compreender melhor a definição jurídica de subsídios à exportação relacionados a produtos rurais, faz-se necessário ler em conjunto o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e o AAG.

Entre as práticas inscritas no artigo 9.1 do AAG, é de se sublinhar o subparágrafo (b):

“A venda ou disponibilidade para exportação, por governos ou por suas agências, de estoques não-comerciais de produtos agrícolas por um preço menor do que preço comparável cobrado pelo mesmo produto a compradores do mercado doméstico”.

Após 40 anos, o simples teste da diferença de preços antes aplicável apenas aos bens industrializados era finalmente passível de aplicação aos produtos agrícolas e, assim, melhorava a posição de atores que tiveram a mesma dificuldade do Brasil por ocasião do caso do açúcar. Entretanto, a generalização da regra explicitada acima afetaria o comércio internacional agrícola apenas na medida em que os subsídios respectivos fossem reduzidos.

Na realidade, os aparentes avanços observados no AAG precisam ser analisados com certo cuidado para evitar conclusões errôneas.

É de se destacar que o período base de 1986-1990, que serve como referência inicial para o cálculo das reduções anuais como prescrito no artigo 9.2(b)(iv), não foi determinado sem a intervenção interessada das nações comerciais mais poderosas (DESTA, 2002, p. 247). Sendo aplicadas grandes quantidades de subsídios no período em referência, o ônus de cumprir os compromissos de redução depois de 1995 seria comparativamente menor. Contudo, essa não foi a única vantagem alcançada pelos Estados Unidos e pela Comunidade Européia ao fim da Rodada Uruguai. Ambos negociadores não observaram com cuidado o princípio *standstill*, que prescreve que as partes mantenham suas políticas comerciais inalteradas enquanto ainda houver negociação, e, por efeito, o biênio 1991-92 testemunhou um aumento dos subsídios vinculados a vendas internacionais, principalmente por efeito das guerras comerciais transatlânticas analisadas acima. Assim, sob pressão política, uma solução chamada *front-loading* foi elaborada, com a finalidade de evitar o descarte de toda a negociação, permitindo os membros a iniciarem suas reduções a partir do nível verificado entre 1991 e 1992. Entretanto, vale ressaltar que a meta final de redução continuou atrelada ao período base referenciado acima, somente se autorizando aos membros principiarem a diminuição da quantidade de subsídios em proporções menores do que as seriam devidas. Dessa maneira, a opção em lançar mão do recurso *front loading* era simplesmente um remédio temporário (DESTA, 2002, pp. 250-251).

No entanto, ao se examinar a dimensão dos compromissos de redução, não se constata uma restrição significativa ao uso de políticas de transferência de recursos condicionada à exportação. Três fatores contribuem para mitigar a suposta força liberalizante do AAG. Primeiramente, não estava prevista a erradicação total dos subsídios à exportação,

sendo que mesmo depois de expirado o prazo para cumprimento das reduções previstas ainda se reconhece o direito dos membros desenvolvidos da OMC em manter 64% dos desembolsos orçamentários e 79% das quantidades em peso das mercadorias beneficiadas. Em segundo lugar, essas elevadas proporções, ao serem eventualmente questionadas em painéis da OMC, ainda estariam sob a tutela do tradicional teste da “porção mais do que eqüitativa”, que pouco favorece a situação do demandante. Por fim, a cláusula de paz, como é conhecido o artigo 13 a respeito da devida cautela, impediu por nove anos as disputas baseadas nos artigos XVI do GATT e 3, 5 e 6 do ASMC³⁴. Em adendo, durante o mesmo período, os membros foram convidados a agir com a devida cautela na instituição de medidas compensatórias³⁵, o que inibia iniciativas orientadas a proteção de mercado por conta da entrada de produtos subsidiados.

Menos relevante, mas ainda digno de nota, é o curioso fato do AAG excluir dos compromissos de redução certas práticas governamentais como os créditos à exportação, garantias de crédito à exportação e programas de seguros. Essas medidas, quando oferecidas por governos, podem ser consideradas subsídios à exportação conforme o ASMC. Em verdade, o AAG permite a utilização de tais instrumentos para fomentar as exportações desde que não haja a tentativa de evasão das obrigações assumidas³⁶. No entanto, não há no acordo nenhuma indicação de como identificar uma eventual atitude evasiva, relegando-se aos membros a tarefa de “trabalhar pelo desenvolvimento de normas pactuadas internacionalmente”³⁷.

³⁴ AAG, artigo 13(c)(ii)

³⁵ AAG, artigo 13(c)(i)

³⁶ AAG, artigo 10.1

³⁷ AAG, artigo 10.2

4.4.4 Acesso a Mercados

Como exposto, a questão do apoio doméstico convive inexoravelmente com as barreiras não-tarifárias, que, por sua vez, remete diretamente ao tema do acesso a mercados. Apoio doméstico e acesso a mercados, no entanto, foram tratados separadamente no AAG. Por um lado, as normas relativas a acesso a mercado tinham por fim a conversão das existentes barreiras não-tarifárias em tarifas ordinárias, preferencialmente na forma *ad valorem*. Por outro, compromissos de redução, similarmente ao que aconteceu com os subsídios à exportação, foram estabelecidos de maneira a diminuir os efeitos negativos dos programas de apoio doméstico no comércio internacional.

No intento de atenuar as restrições de acesso a mercado, o AAG introduziu o celebrado princípio da tarifificação, que se constitui no processo pelo qual as barreiras não-tarifárias existentes são transformadas nos seus equivalentes tarifários. À primeira vista, a idéia pareceu ser bem pensada embora se pudesse argumentar que o método levaria ao mesmo grau de protecionismo só que de uma maneira diferente (DESTA, 2002, p. 67). Os defensores do princípio o sustentavam em dois fundamentos.

Para começar, uma vez que todas as barreiras fossem convertidas para taxas alfandegárias, estas estariam sujeitas aos compromissos de redução previstos no artigo II do GATT. Ainda com relação a isso, o artigo 4º do AAG proíbe a manutenção ou a reversão de “quaisquer medidas cuja conversão em tarifas de importação ordinárias tivesse sido requisitada”³⁸.

Em segundo lugar, estava o raciocínio de que, quando as barreiras alfandegárias são constituídas apenas por tarifas regulares, os procedimentos de importação tendem a uma maior transparência. Por exemplo, no caso de restrições quantitativas, um

³⁸ Os tipos de medidas que deveriam ter sido convertidas estão arroladas na nota de rodapé do artigo 4 do AAG.

sistema complexo de licenças de importação tem de ser posto em funcionamento para assegurar que as quotas não serão inadvertidamente desrespeitadas. Embora o artigo XIII do GATT comandasse que a administração de quotas deveria ser feita de forma que fossem reservadas aos membros percentagens que “poderiam ser esperadas na ausência de tais restrições”³⁹, os métodos aplicados poderiam ser manipulados de maneira a contornar a obrigação e favorecer certos parceiros comerciais. Assim, se qualquer política de restrição a mercado deve permanecer, é preferível que se dê na forma de tarifas em vista de princípios como o da isonomia jurídica e o de nação mais favorecida.

Apesar da razoabilidade desses argumentos, os efeitos benéficos esperados da tarifificação foram neutralizados na política de conversão adotada por atores importantes. Em primeiro lugar, no que toca os compromissos de redução tarifária, observa-se o mesmo problema do novo regime de subsídios à exportação na definição do período de referência que serviria de base ao cálculo do montante a ser decrescido das tarifas recém-convertidas. Algumas barreiras não tarifárias, especialmente as taxas variáveis no caso da Comunidade Européia, oscilavam de acordo com a diferença entre preços internos, como usualmente pré-estabelecidos em programas de apoio doméstico, e os preços internacionais. Dessa maneira, o período em que a diferença máxima pudesse ser aferida seria a escolha mais confortável para os membros com tradição em proteger seus mercados por barreiras não-tarifárias. Não por acaso, o período escolhido foi o de 1986-88 (DESTA, 2002, p. 73).

Ainda segundo alguns autores, o processo de conversão sofreu com o uso de dados que sobreestimavam os preços no mercado doméstico e depreciavam os preços internacionais. A manobra passou a ser conhecida como “tarifificação suja” (USDA, 1998, p. 8). Como corretamente observado por Desta, o “processo resultou em níveis tarifários

³⁹ GATT, artigo XIII:2

raramente vistos na história do comércio internacional” (DESTA, 2002, p. 75). Um exemplo impressionante, sem dúvidas, é a tarifa suíça de 795% para laticínios. De fato, muitos dos países desenvolvidos haviam adquirido o direito de trabalhar com picos tarifários entre 100% e 500% conforme o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos.

Para os membros da OMC que já haviam garantido quotas antes do encerramento da Rodada Uruguai, quotas tarifárias foram estabelecidas, uma vez que as novas e elevadas tarifas representariam um caso de nulificação e comprometimento de direitos conforme o artigo XXIII do GATT. Assim, tais quotas tarifárias asseguravam taxas mais baixas para os produtos importados tradicionalmente de certos parceiros comerciais, mantendo o *status quo ante* (DESTA, 2002, p. 78).

4.4.5 Apoio Doméstico

Fonte dos problemas de acesso a mercado, os programas de apoio doméstico também estariam fadados a reduções e limitações ao invés de haver a total eliminação das medidas que viessem a distorcer o comércio internacional. Com relação aos compromissos de redução, a escolha do período de referência seria mais uma vez de grande relevância. Como aconteceu com os outros dois temas, o termo selecionado foi aquele que apresentou os maiores níveis de suporte, no caso específico o biênio de 1986-88.

Havendo os mais distintos programas de apoio doméstico aos agricultores, com as mais variadas formas e finalidades, tornou-se necessário construir um índice que aferisse o suporte total concedido pelo governo de cada Estado membro da OMC. A partir disso, uma fórmula chamada Medida de Apoio Agregado (MAA) foi estabelecida para conduzir o processo de redução. A definição jurídica de MAA, inspirada na regulação da OCDE, é “o nível atual de suporte, expresso em termos monetários, disponibilizado para um

produto agrícola em favor dos produtores do produto agrícola básico ou suporte não específico disponibilizado em favor de produtos agrícolas em geral”⁴⁰. Em termos amplos, o MAA compreendia a noção de que algumas medidas distorciam o livre comércio mais do que outras. Para melhorar o entendimento a respeito dos complicados dispositivos, a doutrina classificou os programas de apoio em três categorias: (a) caixa amarela, ou medidas altamente distorcivas do comércio; (b) caixa azul, ou incentivos que condicionem a limitação da produção; e (c) caixa verde, ou medidas que afetam o comércio em menor nível. Entre os três tipos, apenas as políticas pertencentes à caixa amarela estão sujeitas aos compromissos de redução (DESTA, 2002, p. 394).

Contudo, Desta argumenta que o texto do AAG abre espaço para interpretação que pode prejudicar a efetividade das reduções de apoio doméstico acordadas. De acordo com a nomenclatura inserida no acordo, o montante de MAA que deve ser reduzido é designado como a Base Total de MAA. Por seu turno, ao se ler o *caput* do artigo 1(h) e seu subparágrafo (i), a Base Total de MAA é considerado como “a soma de todo apoio doméstico disponibilizado em favor de produtores agrícolas, calculado como as somas de todas as medidas agregadas de apoio para produtos agrícolas básicos, todas medidas agregadas de apoio não específicas e todas medidas de apoio equivalentes para produtos agrícolas”. É de se argumentar, diante da amplitude do conceito do total base (TANGERMANN, 1995, p. 26), que as medidas da caixa azul estariam incluídas no montante a ser reduzido, apesar de tais medidas não estarem submetidas a compromissos de redução como expressamente indicam os artigos 6.5(a) e (b) do AAG.

Os dispositivos não aludem expressamente às políticas que devem ser levadas em consideração no cálculo do Total Base de MAA, o que poderia levar à conclusão

⁴⁰ AAG, artigo 1(a)

de que a caixa azul compõe esse cálculo. Obviamente, isso cria via interpretativa de maneira a inflar a base deveria ser reduzida e, por conseguinte, aliviar o ônus a ser suportado por países que fazem uso de subsídios domésticos para suportar sua agricultura.

Em adição a esse problema, os membros foram legitimados, por insistência da Comunidade Européia, a receber crédito por ações tomadas desde 1986 para formular a Base Total de MAA (DESTA, 2002, p. 407). O resultado foi o de expandir mais ainda o ponto de partida para a execução dos compromissos de redução percentuais. A tabela abaixo demonstra a situação em que ficaram alguns países desenvolvidos depois de ter se verificado o nível final de MAA a ser alcançado no ano 2000:

Membros	Unidades	Média da Base Total de MAA (1986-88)	Base Total de MAA Usado	Nível de 1993	Nível a ser alcançado em 2000.
EUA	Milhões de US\$	22,245	23,875	14,000	19,103
CE	Bilhões de ECU	73,53	76,505	62,0	61,204
Japão	Bilhões de Ienes	4,335	4,966	<4000 (1992)	3,973
Canadá	Milhões de C\$	4,870	5,376	4,078	4,301

Fonte: DESTA, p. 408.

Obs.: ECU era a unidade de referência monetária da Comunidade Européia à época da coleta de dados.

As terceiras e quartas colunas põem ênfase na diferença entre a Base Total de MAA, caso a média de fato fosse utilizada, e o índice que passou a servir de referência, conforme a proposta européia. De fato, a tabela revela dados intrigantes: todos os quatro países desenvolvidos nela representados cumpriam, ao menos aproximadamente, seus níveis finais de compromisso sete anos antes do prazo final. Em outras palavras, quase nenhuma redução era necessária para se obedecer às regras de apoio doméstico inseridas no AAG. Entre os quatro, o exemplo mais contundente é o dos Estados Unidos. Já em 1993, o país havia alcançado suas metas finais com relação às obrigações de redução de apoio doméstico por uma margem de cinco bilhões de dólares. Na prática, os norte-americanos, usando a estatística de 1993, poderiam aumentar suas medidas típicas de caixa amarela em torno de 25% até o ano 2000 em vez de as diminuir. Além disso, os preços agrícolas estavam em alta

nos dois anos que seguiram à fundação da OMC, o que diminuía a necessidade de apoio financeiro aos agricultores (ver anexo II). É o que se pode depreender da análise de Gardner:

"The US support level for the main grains is very close to the world price; if the world price rises as a result of the GATT agreement, then the gap between the world price and the US support level is reduced and the need for support diminished. The 1994 guarantee level (Target Price) for wheat in the United States was approximately \$ 146.97 a tonne; if the world price rises in the period of the GATT agreement from the 1994 level of \$ 140 a tonne to \$ 147-150/tonne - as it did in the 1994-95 period, then the need for support disappears. So too does the need to subsidise exports: without export subsidies there will be no GATT limitations on the quantity that the United States might export" (1996, p. 130).

Nessa conjuntura favorável, foi possível a edição da lei de política agrícola norte-americana (Federal Agriculture Improvement and Reform – FAIR Act) de 1996 na qual os pagamentos feitos a produtores foram substancialmente reduzidos. Entretanto, a partir de 1998, houve o declínio dos preços das *commodities* e, mais uma vez, várias leis esparsas tiveram que complementar o orçamento para socorrer a renda perdida no campo (SUMNER, 2003, p. 72).

De outra parte, durante o período de negociações da Rodada Uruguai, Estados Unidos, Comunidade Européia e Japão providenciaram um amplo ajuste de suas políticas agrícolas de maneira a converter várias das medidas da categoria caixa amarela para a categoria caixa verde. Como visto anteriormente, a caixa verde foi criada para isentar dos compromissos de redução os instrumentos de política agrícola que supostamente causam pouca ou nenhuma distorção à produção. Calcula-se que houve um aumento de 54% dessas medidas entre o período base (1986-88) e 1995, o que facilitou em grande parte o cumprimento das normas de redução de apoio doméstico (GROSSMAN, 2003a, p. 39). Para poder ser classificada como caixa verde, a medida precisa cumprir dois critérios estabelecidos no Anexo 2 do AAG. Em primeiro lugar, o programa de apoio deve ser custeado por recursos

governamentais, o que inclui renúncia de receita, não podendo envolver transferências a partir dos consumidores⁴¹. Em segundo lugar, o subsídio não pode refletir o efeito de provocar apoio a preços. Entre as diversas medidas específicas listadas no Anexo II encontram-se programas de suporte à renda do agricultor, desde que desvinculados de resultados de produção; assistência de ajuste estrutural em que os produtores são estimulados a usar menos hectares das suas propriedades; e pagamentos diretos relacionados a programas ambientais. Uma melhor apreciação da caixa verde será enfrentada no próximo capítulo quando será feito o escrutínio da Rodada Doha de negociações.

4.4.6 Questões de Desenvolvimento no Acordo Agrícola

Sem o acordo de Blair House, provavelmente não teria surgido um instrumento que disciplinasse especificamente o comércio de produtos agrícolas. Apesar de oferecer pouco em termos de efetiva liberalização, ao menos estabeleceu limites pelos quais futuras negociações podem se pautar. Neste sentido, a fixação de patamares máximos de protecionismo e de intervenção foi essencialmente fruto do embate pelos mercados agrícolas, sustentado por um fenômeno diferente da dicotomia Norte-Sul, comumente observada em outros ramos do direito internacional econômico. No entanto, verificam-se disposições que pretendem conferir o já tradicional benefício do tratamento preferencial aos países em desenvolvimento. Tais disposições serão examinadas em seguida.

No que tange as medidas de apoio doméstico e os subsídios à exportação, notam-se diversas referências a tratamento preferencial no AAG. A primeira delas está contida no art. 6(2) em que se preconiza a exclusão de certas políticas assistenciais do cálculo do total corrente de MAA, o que significa uma permissão para permanência dos programas

⁴¹ O instrumento de onerar o consumidor com preços internos altos com vistas à subsidiar o produtor foi largamente utilizado na PAC (GARDNER, 1996, p. 33), e, apesar de ter diminuído, ainda se constitui num entrave.

respectivos mesmo que estejam atrelados a desempenho produtivo. Essas políticas, para serem agraciadas pelo benefício, precisam apoiar medidas associadas a um dos seguintes tópicos: a) desenvolvimento rural; b) subsídios a investimentos; c) aquisição de insumos e implementos agrícolas; e d) reconversão de culturas de plantas narcóticas ilícitas.

Outro reflexo de tratamento preferencial diz respeito à atenuação de compromissos e prorrogação de prazos. Enquanto os países desenvolvidos podem excluir do seu total corrente de MAA os subsídios que somem até cinco por cento do total da produção agrícola, os países em desenvolvimento gozam de uma margem duas vezes maior, ou seja, dez por cento⁴². Essas faixas de tolerância são conhecidas como *de minimis* e podem ser utilizadas tanto em programas de apoio à agricultura em geral, como também em programas direcionados a culturas específicas.

Relativamente a subsídios à exportação, o art. 9(b)(iv) prevê um compromisso de redução de 36% nos desembolsos orçamentários e de 21% nas quantidades subsidiadas por países desenvolvidos. Estas percentagens, para os países em desenvolvimento, fixam-se em 24% e 14% respectivamente. Em adendo, ao mesmo tempo em que o prazo ordinário de ajuste aos compromissos de redução em geral é de seis anos, o art. 15 concede um período de dez anos. Finalmente, os países de menor desenvolvimento relativo (LDC) estão desobrigados de quaisquer compromissos de redução.

Dessa maneira, observa-se que as questões de desenvolvimento, defendidas pelo G-77 no âmbito da ONU, fazem também sua aparição no AAG. No entanto, será que os mencionados dispositivos de tratamento preferencial representam de fato um posicionamento do Sul? Afinal de contas, seriam os países em desenvolvimento beneficiados pelas concessões vistas acima? Tendo em vista a concepção genérica de que Estados com baixa renda têm sua

⁴² AAG, art. 6(4)

atuação limitada por orçamentos públicos apertados, uma resposta imediata diria que não. De fato, a tendência de economias em desenvolvimento é tributar sua agricultura para manter os preços dos alimentos acessíveis à sua população, sendo incomuns os casos em que o governo oferece algum tipo de proteção ao agricultor. Como é de se aferir, as despesas com alimentação representam uma larga fatia do consumo familiar em países em desenvolvimento. Essa fatia será tanto maior quanto menor for a renda da população. Além disso, a agricultura tende a empregar grande parte da força de trabalho, não havendo investimentos em mecanização e outras técnicas de aumento de produtividade. Por conseguinte, o aumento dos preços dos alimentos, por meio de medidas protecionistas e intervencionistas, tenderia a aumentar os salários pagos aos trabalhadores rurais. No entanto, esse benefício tende a ter seus efeitos mitigados por dois fatores. Primeiramente, a eventual ascensão no custo de aquisição de alimentos diminui a renda familiar disponível, sendo os gastos de alimentação tão expressivos numa economia de baixa renda. Além disso, como o trabalho no campo passa a ser mais atraente, pressões salariais são observadas no meio urbano, diminuindo a lucratividade de atividades não-agrícolas, por mais primárias que sejam. Dessa maneira, os ganhos agrícolas tendem a ser eliminados pelas perdas nas atividades urbanas. Por essa via de raciocínio, é de se concluir que o intervencionismo agrícola não faz muito sentido político em países de baixa renda (HOECKMAN, 2001, p. 211).

O cenário contrário é o que justamente pode se observar em economias industrializadas em que a agricultura tende a empregar altos investimentos em tecnologia e, por isso, menos mão-de-obra. Como se observa dos anexos IV e V, essa presunção da economia reflete-se na realidade das rendas rurais nas duas categorias diferentes de países. No caso de países em desenvolvimento, a renda rural normalmente representa apenas uma fração da renda urbana enquanto o inverso se verifica em países desenvolvidos.

Pelo que se observa dos níveis de suporte reportados por alguns membros caracterizados como economias em desenvolvimento, pode se considerar que a lógica econômica elaborada acima reflete a realidade. Nos casos de Índia e Paquistão, por exemplo, o cálculo do corrente total MAA, que reflete o uso de medidas caixa amarela, sucessivamente se apresenta negativo. Isso se dá porque, no caso de medidas de suporte a preço, o apoio agregado correspondente é determinado pela diferença entre o preço mínimo e o preço internacional. Em outras palavras, quanto maior for o preço mínimo relativamente ao preço internacional, maior será o apoio agregado. No entanto, os programas governamentais paquistaneses e indianos oferecem preços de intervenção abaixo da remuneração que seria recebida no mercado internacional. Como a diferença entre ambos os preços passa a ser negativa, o MAA, por efeito, também tende a ser negativo (KHAN, p. 162; GULATI, p. 205). Logo, não é difícil para países de baixa renda em geral cumprirem eventuais compromissos de redução de apoio doméstico ou de subsídios à exportação. Por essa perspectiva, é de se admitir que as concessões do AAG não se constituem em tratamento preferencial efetivo, mas em dispositivos de conteúdo vazio. Problemático também conceber que essa qualidade de tratamento preferencial tenha sido pleiteada em uníssono pelo Sul.

De qualquer maneira, além do favorecimento no que pertence ao domínio dos subsídios, o Acordo de Modalidades oriundo da Rodada Uruguai estabelece compromissos de redução tarifária menores para os países em desenvolvimento em termos de importação de produtos agrícolas. Trata-se de dispositivos preferenciais no campo do acesso a mercados. Assim, depois de todas as barreiras terem passado pelo processo de tarifação, os Estados-membros se comprometem a reduzir cada linha tarifária do Sistema Harmonizado por no mínimo 15%, além de cortar a média geral em 36%. Para os países em desenvolvimento, tais percentuais ficam em 10% e 24% respectivamente (DESTA, 2002, p. 73). Tendo em vista a tendência analisada acima, os governos de economias de baixa renda inclinariam a manter

aberto o acesso aos seus mercados de forma a providenciar alimentos a baixo custo para a população. No entanto, como a noção de produtos agrícolas também compreende bens processados, países em desenvolvimento que mantinham tarifas altas para proteger sua indústria de alimentação se beneficiam em certa medida do dispositivo do Acordo de Modalidades. Mesmo assim o efeito benéfico se dispersa, tendo eficácia apenas em alguns casos.

Há ainda previsão no art. 15 do AAG de tratamento especial e diferenciado para países de menor desenvolvimento (LDC's⁴³), que representam as economias mais atrasadas do mundo. A concessão consiste na isenção de todos os compromissos de redução previstos no tripé composto por acesso a mercados, subsídios à exportação e apoio doméstico. Dessa maneira, Estados-membros categorizados pela OMC como LDC's têm liberdade irrestrita para manter suas políticas protecionistas e de suporte à produção.

Por fim, o mesmo art. 15, em seu segundo parágrafo, também dispõe a respeito dos países em desenvolvimento importadores líquidos de alimentos (NFIDC's⁴⁴). Há uma preocupação específica por causa dos prováveis efeitos da implementação do AAG sobre os preços internacionais de *commodities* agrícolas. É que, com a redução dos subsídios em geral, os preços tendem a se elevar mundialmente prejudicando a balança comercial dessa categoria de países, além de onerar ainda mais as famílias de baixa renda que despendem fatias consideráveis do seu orçamento com alimentação. Essa é a consequência lesiva do embate entre países que dominam o mercado internacional de produtos agrícolas, sejam eles subsidiários da sua produção ou não. Diante desse problema, os ministros presentes à Conferência de Marraquexe tomaram uma decisão, que faz parte dos textos jurídicos resultantes da Rodada Uruguai (WTO, 1999, p. 392), em que se prevê medidas para atenuar

⁴³ Sigla inglesa para *Least-Developed Countries*.

⁴⁴ Sigla inglesa para *Net Food-importing Developing Countries*

os efeitos negativos da guinada rumo a maior liberalização. Contudo, os termos utilizados na decisão representam não mais do que exortações, não se constituindo em obrigações jurídicas que garantam estabilidade econômica e alimentar aos prejudicados. Basicamente, o texto se refere à revisão de programas governamentais de doação de alimentos e à possibilidade dos países afetados recorrerem a fundos do Fundo Monetário Internacional ou do Banco Mundial para aliviar a deterioração de suas balanças comerciais. Reporta-se que no ano seguinte à implementação dos acordos da Rodada Uruguai, o preço dos cereais básicos aumentou cerca de 40% e a Comissão de Agricultura da OMC não teve poderes para implementar a decisão ministerial em referência, por conta da resistência do Fundo, provando o caráter meramente alegórico do instrumento (MADELEY, 2004, p. 24).

4.5 Conclusão do capítulo

Desde a concepção das normas multilaterais de comércio, a agricultura vem sendo excepcionada do regime liberal previsto para os demais setores. Inevitavelmente, a compreensão desse sistema excepcional passa pelo acirrado conflito comercial entre Estados Unidos e Comunidade Européia. De fato, como o primeiro se revelasse um ator hegemônico na economia mundial logo após o desfecho da Segunda Guerra Mundial, inclusive em termos de produção agrícola, um estudo para explicar o atual regime não poderia escapar ao exame da reação respectiva norte-americana, principalmente nas três primeiras décadas imediatamente posteriores à aprovação do GATT/47. À medida que a Comunidade Européia reocupava o terreno perdido no comércio mundial, recuperando-se das grandes guerras que deflagraram na primeira metade do Século XX, é de se notar o seu esforço em alcançar a auto-suficiência em alimentos. A vontade política em executar tal desígnio foi tão voraz que o estabelecimento da PAC nos anos sessenta ocasionou o estabelecimento de inúmeros painéis no âmbito do GATT, sendo basicamente a jurisprudência relativa a questões agrícolas uma herança dos conflitos deflagrados contra a Comunidade Européia. Enquanto o sistema

testemunha a intervenção de novas potências agrícolas, que se constituem em países em desenvolvimento, e o direito comercial internacional passa a sofrer certa influência da perspectiva de Norte-Sul, a orientação de alguns estudos passa a se conectar com uma espécie de direito do desenvolvimento econômico. No entanto, ainda é necessário realizar uma reflexão profunda sobre as forças que gerem a evolução do direito na área do comércio internacional de produtos agrícolas para se determinar se as relações envolvidas compõem mesmo uma luta entre ricos e pobres. Como demonstrado, a contenda motivadora de um regime agrícola mais aproximado dos princípios liberais não se deu nesse eixo. O fato de certos países em desenvolvimento terem estado na linha de defesa à abertura de mercados não quer dizer necessariamente que tal posição tenha sido predominante no grupo das economias de baixa renda.

Embora algumas publicações passem a idéia de que os maiores interessados na liberalização agrícola pertencem exclusivamente ao conjunto total dos países em desenvolvimento, parece que o fenômeno está longe de expressar o simples antagonismo Norte-Sul traduzido na formação do G-77 nos anos 60 e 70. A complexidade do jogo diplomático, no caso agrícola, parece ir além de uma simples dicotomia. No entanto, é de se reconhecer que as últimas rodadas de negociações vem oferecendo subsídios para a identificação de um conflito Norte-Sul, apesar da fragmentação ainda presente entre os países em desenvolvimento. É nesse aspecto mais moderno do problema que o próximo capítulo se concentrará.

CAPÍTULO 4 – RODADA DOHA: COMPLEXIDADE DAS POSIÇÕES AGRÍCOLAS E DISCURSO NORTE-SUL

5.1 Introdução

A conclusão dos acordos de Marraquexe em 1994 não teve como efeito encerrar a discussão em torno das normas do comércio internacional. Muito pelo contrário, foram empreendidos sete anos de esforços diplomáticos para que uma nova rodada de negociações fosse iniciada. Depois de uma tentativa frustrada em Seattle, a Rodada Doha foi iniciada em 2001 na cidade de mesmo nome no Catar. A implementação de uma nova rodada era uma demanda da própria sistemática da OMC, tendo em vista que alguns dos acordos que a estruturam, como é o caso do AAG, reconhecem em seu próprio texto que maior energia deve ser empregada no sentido de serem aperfeiçoados os dispositivos normativos do comércio internacional.

No caso específico dos produtos agrícolas, o art. 20 do acordo respectivo afirma a necessidade de se adotar a postura de um processo sucessivo de negociação com vistas a atingir objetivos de longo prazo orientados por substanciais reduções da intervenção estatal nos mercados agrícolas. E para alguns membros da OMC a importância da eficácia do dispositivo é decisiva. Talvez por isso as negociações agrícolas tenham se adiantado à conferência no Catar e começado no ano anterior com inúmeras propostas sendo apresentadas ao Comitê de Agricultura em Genebra. Curiosamente, as sugestões apresentadas no ano 2000, mesmo formando um aglomerado fragmentado de posições e interesses, foram praticamente as únicas propostas formais de Estados-membros à disposição para consulta pública. Os debates que se desenrolaram logo após o início oficial da Rodada Doha geraram documentos

confidenciais (*non-papers*), além do que o impasse da conferência de 2003 em Cancun quanto ao Texto Derbez esvaziou quase todo esforço negociador (WTO, 2004, pp. 12-13).

É verdade que a negociação evoluiu no sentido dos Estados-membros passarem a aglutinar seus interesses em blocos, fenômeno que tenderia a facilitar o diálogo entre os participantes. É de se destacar a criação do G-10, G-20 e o G-33. O primeiro se constitui de países desenvolvidos importadores líquidos de alimentos, como Suíça e Japão, mas com alguns setores agrícolas fortemente protegidos. O segundo se trata de uma iniciativa do Brasil em atrair países em desenvolvimento interessados na ampla liberalização do comércio internacional agrícola. Por fim, o terceiro compreende países em desenvolvimento cujos interesses divergiam de linhas excessivamente liberalizantes, sendo liderado pela Indonésia. O Embora houvesse a formação desses diversos grupos de interesse, além dos já existentes como os blocos ACP e o de LDC's, pouca coisa foi produzida no âmbito oficial que exteriorizasse o posicionamento atual dos membros. Dessa forma, a análise adiante, referente aos pilares específicos do AAG, tomará como base os documentos gerados na primeira fase de conversações, mas será sublinha a relevância de outros, principalmente o *framework* para modalidades alcançado em 2004.

De todo modo, com a emergência formalizada da Declaração Ministerial de Doha, o debate pôde ser balizado por um mandato determinado, posto a termo nos parágrafos 13 e 14 do texto em referência⁴⁵. A declaração ressalta a necessidade de se prosseguir no

⁴⁵ “13. We recognize the work already undertaken in the negotiations initiated in early 2000 under Article 20 of the Agreement on Agriculture, including the large number of negotiating proposals submitted on behalf of a total of 121 Members. We recall the long-term objective referred to in the Agreement to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural markets. We reconfirm our commitment to this programme. Building on the work carried out to date and without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support. We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and

intento de se alcançar um sistema comercial justo e orientado pelo mercado. Para se estabelecer tal sistema seria necessário um programa de reforma que aumentasse a rigidez dos compromissos de liberalização e que prevenisse efetivamente as distorções comuns aos mercados agrícolas mundiais. Nessa reforma, o tripé do AAG teria de ser revisto de forma a alcançar um substancial avanço em matéria de acesso a mercados, uma expressiva diminuição, com vistas à eliminação, dos subsídios à exportação, além de uma profunda redução das medidas distorcivas de apoio doméstico. O mandato de Doha ainda reconhece que a questão de tratamento diferenciado e especial para países em desenvolvimento deve ser integrada a todos os temas de negociação. Importante salientar que privilégios eventualmente concedidos devem se traduzir em normas eficazes que capacitem os Estados-membros a atingirem seus objetivos de prosperidade econômica, o que inclui segurança alimentar e desenvolvimento rural. Agrega-se ao mandato, por fim, um conjunto de assuntos que ficaram conhecidos por serem temas não relacionados a objetivos comerciais, mas sim a finalidades de políticas públicas tais como preservação ambiental.

Com relação aos prazos fixados, estava prevista a data de 31 de março de 2003 como limite para entrega de modalidades⁴⁶, que definem a maneira como os compromissos finais serão assumidos. Por sua vez, as propostas de compromissos, baseadas nas modalidades, deveriam estar prontas à época da realização da Conferência Ministerial de Cancun. Todavia, o prazo das modalidades não foi cumprido em vista do impasse comentado

shall be embodied in the Schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development. We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture.

14. Modalities for the further commitments, including provisions for special and differential treatment, shall be established no later than 31 March 2003. Participants shall submit their comprehensive draft Schedules based on these modalities no later than the date of the Fifth Session of the Ministerial Conference. The negotiations, including with respect to rules and disciplines and related legal texts, shall be concluded as part and at the date of conclusion of the negotiating agenda as a whole.”

⁴⁶ Segundo o glossário da OMC, modalidade é “uma forma de proceder. Em negociações da OMC, modalidades definem linhas gerais, como fórmulas ou abordagens para reduções tarifárias, que servirão de guias para os compromissos finais.”

acima e, em 2004, numa decisão do Conselho Geral da OMC, conhecida por “Pacote de Julho”, foram idealizadas regras orientadoras (*framework*) para o estabelecimento das modalidades com a intenção de facilitar o trabalho na Conferência de Hong Kong a ser realizada em 2005.

5.2 Uma Volta do Embate Norte-Sul?

Ao comentar o impasse agrícola, não inteiramente resolvido, Nasser ressalta que a conclusão bem-sucedida da nova rodada comercial depende em grande medida de uma ampla abertura dos mercados agrícolas de certos países desenvolvidos:

"Enquanto a União Européia e Japão, por exemplo, resistem a qualquer concessão substancial no que se refere a uma maior liberalização do setor agrícola, um grupo considerável de **países em desenvolvimento e mesmo desenvolvidos** vê uma maior abertura do mercado agrícola europeu como pré-requisito para o sucesso de qualquer nova rodada de liberalização comercial" (NASSER, 2003, p. 22) [grifo nosso]

Nota-se a percepção do autor em identificar que os interesses na liberalização estão difundidos em países de ambos os espectros da dicotomia Norte-Sul, não sendo ele o único a perceber que, quando o assunto se trata de agricultura, torna-se muito complexa a tarefa de definir blocos homogêneos, mesmo que se possa identificar de maneira dois tipos de interesses antagônicos. Ao se debruçarem sobre o exame dos posicionamentos presentes na Rodada Doha, Lupi e Carvalho enunciam que:

“Os atores desta nova rodada de negociações podem ser associados entre os que pretendem liberalizar o comércio dos bens agrícolas e os que pretendem manter barreiras ao livre mercado. É preciso ressaltar, contudo, que a divisão entre protecionistas e liberais não é tão clara e nítida quanto uma categorização destas pode fazer parecer. Todos os Membros da OMC oscilam entre políticas mais ou menos protecionistas, variando conforme os setores da economia a serem protegidos e a força política daqueles que defendem os interesses de cada setor dentro de cada Estado-membro” (2002, p. 102)

Seguindo essa trilha, é visível que as negociações agrícolas compõem forças liberalizantes se colocando contra ânimos protecionistas, sem que haja alinhamento automático de países pobres ou ricos com uma ou outra concepção. Em verdade, pela análise proposta pelos autores citados acima, é possível vislumbrar a existência de subdivisões nos blocos liberal e protecionista. Com relação aos primeiros, a sua base consiste no Grupo de Cairns, sendo seu pleito fundado na ampla abertura de mercados e redução relevante em toda a qualidade de subsídios. Apesar de pregarem a manutenção de certas medidas de apoio, países do sudeste asiático (ASEAN) e a Índia poderiam ser encaixados nesse bloco, pois defendem a eliminação total dos subsídios às exportações. Os Estados Unidos também pertenceriam ao grupo liberal, mas sob a égide de um “liberal retórico”, tendo em vista a manutenção de grandes programas de manutenção da renda agrícola como a última *Farm Bill* de 2002 que soma recursos orçamentários de 170 bilhões de dólares. Ressalte-se que a maioria desses recursos estaria supostamente sob a categoria isenta da caixa verde. No tocante aos protecionistas, agregam-se à Comunidade Européia, outros países europeus como Noruega e Suíça, além de Japão e Coreia. Outro grupo classificado como protecionista é formado por diversos Estados-membros em desenvolvimento que são dependentes das importações de alimentos para manterem estáveis seus níveis de segurança alimentar. Esses são os países pobres importadores líquidos de gêneros alimentícios entre os quais se incluem várias nações caribenhas e africanas. Com a liberalização dos mercados, a consequente alta dos preços internacionais prejudicaria a capacidade de adquirir produtos agrícolas essenciais à população (LUPI, 2002, pp. 102-104).

Apesar dessa divisão acadêmica, parece inevitável se deparar com o discurso próprio ao direito do desenvolvimento econômico na atual Rodada Doha. Com a criação de um sistema arbitral compulsório no âmbito da OMC, as questões relativas ao comércio internacional passaram a se concentrar nessa organização, esvaziando cada vez mais

o papel da ONU e da UNCTAD na formulação de normas. Dessa maneira, o conflito Norte-Sul tende a se deslocar de seus tradicionais fóruns de debate para a OMC. Sintomático desse fenômeno é o discurso do Diretor-Geral, de 20 de janeiro de 2005, em que se ressalta a importância do papel da Agenda de Desenvolvimento de Doha no aperfeiçoamento das normas aplicáveis ao comércio internacional de produtos agrícolas:

“It is only the WTO through the DDA [Doha Development Agenda] that can push through imperative, development-friendly reforms such as the elimination of agricultural export subsidies; substantial reduction in trade-distorting domestic support; and substantial improvements in market access including the reduction of tariff peaks and tariff escalation. It is only the WTO which can improve global rules for the conduct of trade, which is so necessary to complement development and poverty reduction strategies.” (PANITCHPAKDI, 2005, p. 2)

Entretanto, antes de se tirar conclusões precipitadas a respeito da preponderância da polarização estilo Norte-Sul no debate agrícola, necessário se faz o exame de alguns dos pontos em discussão na presente rodada. É a que se propõem os próximos subcapítulos.

5.3 Estrutura da Negociação Agrícola: Três ou Cinco Pilares?

Como visto no terceiro capítulo, o AAG foi estruturado a partir de três temas que os principais negociadores acreditaram serem fundamentais para dar início à solução dos freqüentes conflitos comerciais que atravancavam a pauta do sistema arbitral do GATT no campo da agricultura. Todavia, com o aumento de países em desenvolvimento com assento na OMC e com a insistência em se debater assuntos, tais como desenvolvimento rural, meio ambiente, biotecnologia e segurança alimentar e dos alimentos⁴⁷, alguns Estados-membros passaram não mais a encarar o debate do comércio de produtos agrícolas como um tripé, mas sim como um pentágono. Dessa forma, além dos outros três tópicos tradicionais,

⁴⁷ A segurança alimentar (*food security*) está relacionada à idéia de abastecimento necessário para a manutenção da vida enquanto que a segurança dos alimentos (*food safety*) funda-se na noção de qualidade dos suprimentos em termos sanitários.

teriam sido acrescentados tratamento diferenciado e especial para países em desenvolvimento e o conjunto dos temas não-comerciais (NTC's⁴⁸) levados ao diálogo diplomático (WTO, 2004, p. 6).

De fato, ambas perspectivas não parecem estar inteiramente corretas, nem completamente erradas. Encarar a negociação como um tripé, da maneira como foi feito na Rodada Uruguai, não exclui a apreciação dos outros dois tópicos. O fato de se organizar o debate da forma como se deu entre 1986 e 1994 não impediu que normas relativas a tratamento preferencial fossem contempladas no texto do AAG. Ao contrário, há concessões a países em desenvolvimento ao longo dos três aspectos do tratado, apesar de não conferirem vantagens efetivas na maior parte dos casos como examinado acima. Por outro lado, o próprio fato das normas concessivas não exprimirem um real benefício faz com que países em desvantagem econômica pressionem para que a sua causa seja tratada como uma questão específica de um eventual acordo que venha a substituir o AAG. Percebe-se, então, que o progressivo aumento do número de economias em desenvolvimento filiadas à OMC ressalta as nuances próprias do diálogo Norte-Sul na negociação agrícola.

De outra parte, os NTC's são evidenciados com mais veemência pela Comunidade Européia, porém, como no caso acima, tais preocupações também não deixaram de ser contempladas na Rodada Uruguai pelo fato da negociação ter sido conduzida com base na tríade de assuntos. De certa forma, inclusive, certos objetivos não-comerciais de política agrícola foram legitimados por meio das normas aplicáveis à limitação das medidas de apoio doméstico. Por exemplo, entre as medidas caixa verde, que estão isentas de compromissos de redução, ressalta-se o item 12 do Anexo 2 do AAG. Por meio deste dispositivo, podem ser implementados livremente programas ambientais ou conservacionistas que imponham aos

⁴⁸ Os temas não-comerciais são referenciados pela sigla inglesa para o termo Non-Trade Concerns, e, como é largamente utilizada pela doutrina internacional, poderá ser utilizada no presente trabalho.

agricultores a adoção de determinados insumos ou métodos de produção de maneira a alcançar as finalidades de uma política pública ecológica clara e bem definida. No entanto, os pagamentos aos produtores não podem ultrapassar o montante representativo dos custos extras ou prejuízos incorridos.

Entretanto, além da questão ambiental, existem outros NTC's que não foram incluídos na caixa verde, passando agora a fazer parte do cotidiano das negociações diplomáticas no âmbito da OMC. Como exemplo de tais temas é interessante destacar a preservação do cenário rural enquanto externalidade benéfica gerada pela produção agrícola. Na concepção do Comissário para Agricultura da Comunidade Européia à época da Reunião Ministerial de Doha, é preciso se remunerar o serviço prestado pelos fazendeiros em contribuir para deixar intocada a paisagem rural, pois é neste tipo de localidades que os cidadãos europeus se beneficiam de um lazer saudável e relaxante. Dessa maneira, seria necessário que a PAC retribuísse aos responsáveis pela manutenção de lugares considerados como santuários da cultura bucólica tão cara aos cidadãos europeus. Nas palavras do ex-Comissário:

“Yet the people who regard agricultural production today as comparable to the manufacture of Gameboys and who hold out for purely market-based principles limited to milk, cereals and meat, only to shake their heads at the high levels of aid being paid out – **those people have forgotten one thing: it is agriculture which, as well as producing their food, also makes it possible for them to relax on a bicycle tour through Italy's rolling country side**, with its wonderful variety of lovely, lived-in landscapes

[...]

If we want to compete with the United States or Australia on the world market, though, it needs to be on a level playing field. **This why we have to remunerate our farmers for all the extra services we require of them and which the agribusiness sector overseas does not have to provide.**” (FISCHLER, 2001, pp. xvi; xviii) [grifo nosso]

É quase desnecessário dizer que alguns dos negociadores têm completa aversão a esse tipo de argumento, inclusive os Estados Unidos, por temerem que o alargamento exagerado da caixa verde traga como efeito uma série de abusos difíceis de serem contidos. De qualquer forma, outros NTC's também estão em consideração, destacando-se o conjunto deles quase que como um tema autônomo.

Embora diversos Estados-membros tenham estruturado suas propostas com a visão pentagonal, para se permitir uma agilidade maior ao texto, será adotada nos próximos subcapítulos a perspectiva da tríade tradicional uma vez que tratamento preferencial e NTC's são temas incidentais às três bases do tripé agrícola. A análise a seguir será útil para uma compreensão mais detalhada sobre a complexidade de posições e a abundância de alternativas apresentadas no Comitê de Agricultura na primeira fase de negociações agrícolas no biênio 2000-2001.

5.4 Subsídios à Exportação

Como se pode constatar do terceiro capítulo, os subsídios à exportação têm por consequência transferir ao mercado internacional os excedentes de sistema produtivos que, em regra, operam sob um forte esquema de intervenção estatal. Havendo uma oferta maior de produtos agrícolas, os preços das *commodities* agrícolas tendem a declinar. Ao se observar o declínio dos preços agrícolas, diversas implicações podem ser identificadas para duas categorias de países. Com relação aos exportadores líquidos não subsidiados, a depreciação dos valores pagos aos seus produtos no mercado internacional causa um óbvio prejuízo na renda, levando a uma natural oposição aos tipos de subsídios em exame.

Porém, no que tange os importadores líquidos de alimentos, principalmente se forem de baixa renda, os preços deprimidos facultam à população local acesso a alimentos

mais baratos do que numa situação de livre mercado. A reação política a esse fenômeno é ambígua e, por efeito, não tão óbvia como no caso dos exportadores líquidos. Em linhas bem gerais, delineiam-se duas opções de postura. Numa delas, o governante capitaliza a situação em seu proveito e libera as fronteiras para a entrada de víveres a baixo custo, mantendo a relativa segurança alimentar em níveis politicamente aceitáveis. Apesar de haver o natural desestímulo à produção agrícola nacional, foi visto no capítulo anterior que essa seria a postura mais racional por uma visão da economia política. No entanto, ainda sobrevive uma outra opção associada ao sacrifício político, ou seja, o protecionismo a guisa de fomento da agricultura doméstica, mas com altos custos para a renda da população local no médio prazo. Diante a complexidade da escolha, verificam-se posições divergentes de países em desenvolvimento na fase de negociações que precederam a Reunião Ministerial em Doha (WTO, 2004, p. 20).

Em seguida, serão analisados alguns posicionamentos externados pelos Estados-membros durante o período que se inaugura logo após a frustrada conferência de Seattle em 1999.

5.4.1 Grupo de Cairns

Como bloco representativo dos países exportadores agrícolas, o Grupo de Cairns é um dos mais ardorosos defensores da eliminação dos subsídios à exportação. A rejeição a esse tipo de programa de apoio agrícola se deve à concepção de que tais subsídios se constituem nas políticas mais distorcivas, prejudicando tanto países desenvolvidos quanto países em desenvolvimento. Segundo proposta do grupo (WTO, 2000a, p. 1), a prática de exportar excedentes subsidiados deprime e desestabiliza os preços internacionais de mercado, o que causa queda das rendas agrícolas e desestímulo à produção rural em países importadores de alimentos. Com relação especificamente a países em desenvolvimento,

desprestigia métodos de cultivo sustentável e provoca êxodo rural em massa, promovendo a exclusão e o conflito social por meio de um processo de inchamento das cidades.

Ainda pela proposição do bloco, não há razões para se manter como legítimos subsídios à exportação se tais instrumentos já foram banidos há 40 com relação a bens industrializados, sendo que apenas vinte e cinco dos membros da OMC⁴⁹ contavam com compromissos de redução vinculados a esse tipo de apoio.

Tendo internalizado essa posição, o Grupo de Cairns propôs a extinção de todos as formas de subsídios à exportação por meio da implementação de um calendário de reduções substanciais. Pelo primeiro ano, os desembolsos orçamentários e as quantidades exportadas deveriam ser cortados pela metade, sofrendo o restante um processo acelerado de decréscimo até sua eliminação total. As bases iniciais que serviriam de cálculo para os objetivos de redução seriam os níveis correspondentes aos estabelecidos para implementação final dos termos do AAG. Em adendo, regras e disciplinas eficazes seriam criadas para prevenir o fenômeno da evasão de obrigações assumidas no eventual acordo. Dessa forma, o grupo de países exportadores faz menção expressa aos créditos, garantias de crédito e programas de seguro voltados à exportação. De fato, entre as maneiras de burlar os compromissos de redução de subsídios à exportação está a promoção das vendas internacionais com juros, avais, e prêmios altamente subsidiados por meio de recursos públicos. Conforme o atual texto do AAG, não existem disciplinas rígidas que tratem do abuso de tais práticas. Realça o Grupo de Cairns, por fim, a necessidade de implementar tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento no que toca o calendário de implementação, mas não apresenta maiores detalhes de como isso será efetivado.

⁴⁹ Á época da proposta do Grupo de Cairns no Comitê de Agricultura, a Comunidade Européia ainda não havia agregado os Estados da Europa Oriental que ingressaram em 2004.

5.4.2 Países em Desenvolvimento

Como já se destacou, nunca houve, nas negociações agrícolas, um grupo de países em desenvolvimento que representasse homogeneamente os interesses de todas as economias de baixa renda. Mesmo diante do crescente interesse do Sul pelo problema, as posições não se alinham completamente. Tendo isso em vista, será feito o exame de algumas propostas emanadas por essa categoria de Estados-membros, tenham elas se concretizado individual ou conjuntamente.

5.4.2.1 “Grupo dos Onze”

Em junho de 2000, Cuba, República Dominicana, Honduras, Paquistão, Haiti, Nicarágua, Quênia, Uganda, Zimbábue, Sri Lanka e El Salvador se uniram para apresentar uma proposta conjunta ao Comitê de Agricultura. A união momentânea entre esses Estados-membros não implicou na formação de um grupo formal⁵⁰, mas sua contribuição é importante para o presente estudo. No que tange o tópico dos subsídios à exportação, ressentem-se do fato de que a prática lhes ficou vedada pelo AAG, enquanto os países desenvolvidos permaneceram com a faculdade de subsidiar, ainda que limitadamente, o escoamento de produtos agrícolas ao exterior. Pela aceção do grupo, isso equivaleria a um inapropriado tratamento preferencial em favor de países desenvolvidos. Além disso, criticam duramente o efeito da entrada de produtos a preços subsidiados, pois desestimulam a produção interna de alimentos básicos, deprimindo os níveis de segurança alimentar. No entanto, é bom frisar que, independentemente de haver subsídio, os proponentes não descartam a idéia de limitar o acesso de alimentos baratos a seus mercados (WTO, 2000b, pp. 3-5). Esse posicionamento pode se chocar com o Grupo de Cairns já que tem interesses nos mercados mundiais como um todo.

⁵⁰ O *Agricultural Negotiations Backgrounder* da OMC, em sua página 20 não especifica o nome do grupo. Simplesmente atribui a autoria da proposta a “11 países em desenvolvimento.”

5.4.2.2 Mercosul + 3

Este grupo consiste nos quatro membros regulares do Mercosul mais Chile, Bolívia e Costa Rica. Compreendendo exportadores e importadores de alimentos, apresentam um documento interessante intitulado “*Export Subsidies – Food Security or Food Dependency?*” que combate a idéia de que os subsídios à exportação são importantes instrumentos na manutenção da segurança alimentar em NFIDC’s. Conforme o texto, segurança alimentar está associada a três elementos não excludentes: a) disponibilidade física de alimentos; b) estabilidade de abastecimento; e c) acesso econômico para adquirir produtos alimentícios (WTO, 2000c, p. 1). Nesse sentido, preços deflacionados por intervenção estatal não emprestam sustentabilidade aos aparentes níveis de segurança alimentar, pois conduzem a uma dependência das importações baratas. Ao erodir a produção local e potencialmente provocar problemas estruturais nas balanças de pagamentos, a política de subsídios à exportação tende, na verdade, a tornar mais vulneráveis os países de baixa renda que dependam cronicamente das importações de alimentos.

5.4.2.3 ASEAN

Os membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) lembram decisão de 1979, tomada no âmbito do GATT, que delinea o princípio da não-reciprocidade (WTO, 2004d, pp. 1-2). Também conhecida por *Enabling Clause*, a deliberação preconiza que, ao estabelecerem seus compromissos, os países desenvolvidos não devem esperar por reciprocidade dos países em desenvolvimento. Dessa forma, pregam os 10 membros da ASEAN a eliminação total e incondicional de todos os subsídios à exportação concedidos por países ricos ao mesmo tempo em que se admite flexibilidade aos países pobres na implementação de regras atinentes às políticas de estímulo ao comércio exterior.

5.4.2.4 Países Africanos

Diversos membros africanos submeteram suas propostas formais ao longo da primeira fase de negociações antes do grupo chegar a uma posição consolidada em março de 2001. Antes de examinar essa posição consolidada, alguns breves comentários serão feitos em posições individuais.

No exemplo de Mali, percebe-se uma abordagem por setores agrícolas, com destaque para o algodão, uma das *cash crops* mais importantes para a balança comercial daquele país. Por conta dessa característica e sendo um país de menor desenvolvimento, defende esse Estado-membro a manutenção das empresas comerciais estatais em LDC's, sem que se considere a prática como equivalente a subsídios à exportação proibidos (WTO, 2001a, p. 2). Como será sublinhado à frente, Mali é um dos países que lideram a Iniciativa do Algodão que visa à instituição de um programa de trabalho dedicado a favorecer países pobres dependentes da cotonicultura de exportação.

Com relação ao Quênia, demonstra-se a preocupação dos efeitos negativos dos subsídios à exportação sobre seus agricultores de pequena escala. Ressalta o membro africano que a liberalização unilateral de seus mercados facilitou a massiva entrada de alimentos subsidiados, o que causou a marginalização de milhões de pequenos agricultores (WTO, 2001b, p. 2). Esse processo foi agravado por práticas evasivas de compromissos de redução tais como créditos, garantias de créditos e seguros à exportação de custo subsidiado por fontes públicas. Dessa forma, defende a imposição de penas ou medidas compensatórias especiais toda vez que produtos subsidiados afetarem a produção de países em desenvolvimento, seja direcionada ao mercado doméstico ou internacional. Por fim, afirma que os subsídios à exportação devem ser eliminados, mas reconhece os problemas sérios de insegurança alimentar de uma brusca interrupção no médio prazo.

A seu turno, o Senegal também propõe a redução progressiva dos subsídios à exportação desde que acompanhada de mecanismos que promovam o ajuste de longo prazo da produção agrícola e dos sistemas de comercialização dos países em desenvolvimento. Os senegaleses sofrem com a dependência de importação de alimentos básicos, a exemplo do arroz, e, por isso, preferem uma abordagem menos radical ao tema, ainda que concordem com os efeitos prejudiciais do apoio governamental em países desenvolvidos (WTO, 2001c, p. 2).

Quanto à posição que se consolidou no Grupo Africano⁵¹, esta reverberou as preocupações externadas individualmente externadas por seus participantes. Dessa maneira, sua proposta se estrutura em três pontos. O primeiro deles se relaciona com a substancial e progressiva redução dos subsídios à exportação providos por países desenvolvidos. O segundo defende a continuidade dos efeitos do art. 9.4 do AAG que autoriza países em desenvolvimento usar subsídios voltados à redução de custos de processamento e de logística de produtos destinados ao mercado externo. Em terceiro e último lugar, acolhe o entendimento de que o fortalecimento das regras ligadas à evasão de compromissos de redução deve levar em conta os interesses e necessidades dos NFIDC's e LDC's (WTO, 2001d, p. 3). Como se pode depreender, os africanos estão especialmente preocupados com a restrição impensada a créditos, garantias de créditos e seguros às exportações, o que poderia comprometer o abastecimento de víveres importados, mas necessários ao sustento de diversas famílias do continente. De fato, o Grupo Africano exterioriza seu constrangimento pela ineficácia histórica do art. 16 do AAG. Seu mecanismo de atenuação dos efeitos negativos da escalada de preços internacionais mostrou-se largamente ineficaz nos anos que seguiram à instituição da OMC.

⁵¹ Os países pertencentes ao Grupo Africano são Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camarões, República Africana Central, Chade, Congo, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Djibouti, Egito, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Quênia, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritània, Ilhas Maurícios, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia (WTO, 2004, p. 84).

5.4.2.5 Índia e México

Sendo Estados-Membros que patrocinaram uma proposta conjunta do grupo posteriormente conhecido como G-20, formado a partir da liderança brasileira na Conferência de Cancun, revela-se pertinente o exame das posições individuais tomadas anteriormente.

No caso específico da Índia, muitos pontos convergem para o espírito da proposta do Grupo de Cairns. A fórmula de redução drástica se repete na proposição indiana, sendo o prazo de implementação de apenas dois anos, com 50% de corte no primeiro ano. Ainda enfatiza outros três pontos no documento. De início, condena a prática de transferir subsídios à exportação de um produto para outro, possibilitando o cumprimento das reduções previstas no AAG, que se referem à produção agrícola total, mas aumentando os níveis de suporte a *commodities* específicas conforme a conveniência política. Em segundo lugar, também critica as práticas de evasão por meio de concessão de créditos à exportação, e seus correlatos, a custos subsidiados. Finalmente, aponta o abuso de programas de doação de alimentos por parte de países desenvolvidos com o intuito de manter artificialmente a lucratividade dos seus sistemas produtivos agrícolas, o que teria o mesmo efeito de subsídios à exportação (WTO, 2001e, pp. 15-16).

Com relação ao México, a proposta parece mais tímida no sentido de que admite a possibilidade de não haver acordo para a erradicação dos subsídios à exportação. Ao ter essa expectativa em mente, a representação mexicana propõe uma fórmula de redução parcial à maneira do atual AAG, apenas diferenciando na base a ser reduzida, que seria referente ao ano de finalização dos compromissos assumidos na Rodada Uruguai. De outra parte, chama atenção para a questão das empresas estatais de comercialização e para a necessidade de haver tratamento especial e diferenciado ao se trabalhar com a eventual restrição aos créditos à exportação (WTO, 2001f, p. 2).

5.4.3 *Estados Unidos*

A proposta norte-americana aplaude os esforços já realizados para definir, quantificar e reduzir as práticas distorcivas dos três pilares. Para os Estados Unidos, o desafio de reforma do AAG se atém à continuidade do processo de eliminação de políticas injustas de apoio às atividades agrícolas, sem minar a capacidade dos governos de implementar medidas tendentes a resolver os problemas recorrentes da agricultura. Especificamente quanto aos subsídios à exportação, baseia sua proposição de 2000 em três tópicos. Com relação aos subsídios diretos, propõe sua redução a zero por meio de um calendário progressivo de parcelas anuais, confirmando seu posicionamento anterior. Além disso, sugere a extinção dos direitos monopolísticos de empresas estatais de exportação e de eventuais fundos públicos de cobertura a prejuízos de tais companhias. Por derradeiro, os norte-americanos condenam a prática de tributar a exportação de produtos agrícolas na sua forma mais primária de maneira a subsidiar indiretamente o setor de processamento (WTO, 2000e, p. 3). Com relação a esse último tópico, há confronto direto com interesses de países em desenvolvimento com políticas de fomento à indústria de bens alimentícios bem como outras que usem matéria-prima de natureza agrícola.

5.4.4 *Comunidade Européia*

Em matéria de subsídios à exportação, certamente a Comunidade Européia encontra-se na posição mais difícil de ser defendida. Conforme tabela do Anexo I, ao fim do período de implementação dos compromissos de redução da Rodada Uruguai, os subsídios europeus à exportação somavam a cifra de quase seis bilhões de dólares enquanto os Estados Unidos usavam apenas 2,5% desse valor (147 milhões de dólares). Natural que a posição do bloco econômico seja de resistência ao aprofundamento dos compromissos de redução. Entretanto, no desenvolvimento da sua proposta, enunciada em setembro de 2000, esclarece que a sua política de subsidiar as exportações é transparente, condenando a utilização de

recursos como créditos com juros subsidiados, programas de doação de alimentos, e companhias estatais de exportação para contornar os compromissos expressos no AAG. Dessa forma, a Comunidade Européia deixa clara sua recusa em continuar o debate a respeito dos subsídios à exportação se não forem tratados os problemas relacionados ao abuso de instrumentos que possam anular os esforços de redução (WTO, 2000f, p. 2).

5.5 Acesso a Mercados

Nas negociações que culminaram com os acordos de Marraquexe, os membros da OMC se comprometeram a converter cotas de importação em seus equivalentes tarifários, no processo de tarifificação examinado anteriormente. Dessa maneira, surgiram diversos sistemas com dualidade de tarifas agrícolas. Em termos práticos, determinadas quantidades ingressam com alíquotas de importação reduzidas enquanto ao excedente se aplicam taxas mais altas, normalmente proibitivas em mercados muito protegidos.

Sendo assim, desde o fim da Rodada Uruguai, o debate sobre acesso a mercados se resume naturalmente a dois tópicos básicos. Um deles engloba o esforço de redução das altas tarifas aplicadas extracota enquanto o outro se trata das questões relacionadas à manutenção da cota em si. No que tange esse último tema, as fontes de debate são variadas, podendo cobrir aspectos associados ao tamanho das cotas, à maneira como são administradas, e aos próprios níveis tarifários (WTO, 2004, p. 31).

Entre as diversas abordagens sugeridas na primeira fase de negociações (2000-2001), destacam-se propostas atinentes à definição da base de redução e a possibilidade de se debater a redução setorialmente em vez de se usar uma perspectiva agregada. Além disso, duas outras considerações, muitas vezes vinculadas a preocupações de países em desenvolvimento, também dominam a agenda. Tratam-se da escalada tarifária em produtos

processados e da proteção dos mercados internos com vistas a atingir objetivos de segurança alimentar. Outras proposições emanadas por Estados-membros de baixa renda compreendem o acesso facilitado de certos produtos específicos, que variam conforme o proponente. Por exemplo, no caso de Mali, propõe-se a liberalização integral dos mercados para importação de algodão (WTO, 2001a, p. 2). Outra instância semelhante é a posição adotada por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela na Conferência de Cancun ao sugerir a isenção de produtos tropicais nos mercados de países desenvolvidos (WTO, 2003a, p. 1).

Com relação à segunda fase (2001-2002), quando as negociações foram largamente informais e confidenciais, alguns aspectos técnicos relacionados às fórmulas de redução tarifária foram discutidos. Basicamente, dois métodos foram colocados na mesa, sendo referenciados como Fórmula Suíça⁵² e abordagem da Rodada Uruguai. Enquanto esta prevê a redução linear dos impostos de importação em geral, aquela adota um corte mais profundo em determinada qualidade de tarifas. Por exemplo, pode-se utilizar a Fórmula Suíça para promover uma diminuição mais profunda das tarifas em produtos com adiantado nível de processamento, o que amenizaria o problema da escalada tarifária, ou então aplicá-la de maneira a reduzir substancialmente os elevados picos tarifários extracota (WTO, 2004, p. 33).

Seguindo a metodologia referente ao estudo dos subsídios à exportação na atual rodada de negociações, proceder-se-á ao exame de algumas propostas do biênio de 2000-2001, tendo em vista o seu poder de revelar o posicionamento de diversos grupos.

5.5.1 Grupo de Cairns

O bloco de países exportadores agrícolas assinala os altos níveis tarifários impostos aos produtos originados do campo. Comparando com os bens manufaturados, a

⁵² O método tem esse nome em virtude de ter sido proposto pela Suíça, mas não para negociar reduções tarifárias em produtos agrícolas. A fórmula havia sido utilizada na Rodada Tóquio para guiar o processo de diminuição de alíquotas de importação aplicáveis a bens industrializados.

tarifa média aplicável no comércio agrícola encontra-se em patamar oito vezes maior. Defende, por conseguinte, uma maior abertura dos mercados, com especial atenção para os produtos de maior valor agregado que se encontram no topo da cadeia produtiva. Dessa maneira, visa privilegiar os setores agroindustriais como, por exemplo, a indústria da alimentação. Apesar dessa posição liberalizante, não olvida os efeitos adversos da abertura irrestrita de mercados em face da continuidade de políticas distorcivas do comércio. Assim, pela linha do Grupo de Cairns, o processo de negociação de acesso a mercados está intrinsecamente ligado aos outros dois temas da tríade (WTO, 2000g, p. 1).

Com relação a sugestões específicas, sustenta que o método a ser utilizado para cálculo dos compromissos tarifários deve prezar pela atenuação da escalada tarifária e dos picos tarifários. Realça a necessidade de se elaborar disciplinas rígidas que tendam a diminuir a falta de transparência em procedimentos de importação duvidosos. Um exemplo de tais procedimentos é a aplicação de alíquotas específicas em que o tributo a ser pago não representa uma percentagem do preço da mercadoria, mas sim uma taxa fixa cobrada por quantidades importadas. Como é de se concluir, cobrando alíquotas específicas os países importadores influenciam negativamente na competitividade dos produtos mais baratos. Além disso, os membros do Grupo de Cairns também almejam um sistema regulatório menos complacente com a administração das cotas, propondo um mecanismo de investigação de eventuais cotas não preenchidas. Em complemento, ressalta a importância de conceder, de modo mais célere, maior acesso aos produtos oriundos de países em desenvolvimento.

5.5.2 Países em Desenvolvimento

5.5.2.1 “Grupo dos Doze”

Com quase a mesma formação do “Grupo dos Onze”, cuja proposta de subsídios à exportação foi examinada acima, este grupo compreende Cuba, República

Dominicana, El Salvador, Haiti⁵³, Honduras, Quênia, Índia, Nigéria, Paquistão, Sri Lanka, Uganda e Zimbábue. Esses países baseiam o fundamento da sua proposta no fato de que os acordos da Rodada Uruguai não ofereceram maior participação do Sul no mercado agrícola internacional conforme relatório da UNCTAD. Enquanto os países em desenvolvimento ocupavam uma fração de 31,7% nas exportações de produtos agrícolas no período entre 1970-72, essa fatia declinou para 25,4% no período de 1990-92. A implementação do AAG, conforme o grupo, foi insuficiente para alcançar o nível de participação da década de setenta, pois no biênio de 1996-1997, a recuperação alcançou apenas 30,7%. Também de acordo com o grupo, a falta de maior abertura causa prejuízos à balança comercial de economias de baixa renda, pois a importância da agricultura na composição da pauta de exportações é muito grande. Ilustra-se o caso de um conjunto de países em desenvolvimento em que metade deles, em torno de 28, apresentava nas pautas exportadoras ao menos 30% de produtos agrícolas (WTO, 2000h, p. 1). Na opinião do autor, os dados ilustrativos representam uma outra realidade uma vez que, além da amostra de países ser muito pequena, a percentagem de 30% não é tão significativa. De qualquer forma, o grupo usa tais argumentos para fazer algumas propostas abaixo delineadas.

Assim como o Grupo de Cairns, a proposta coletiva defende uma reforma do AAG que promova a eliminação dos impedimentos provocados pelos picos tarifários em produtos sensíveis e pela escalada tarifária em gêneros com elevado nível de industrialização. Dessa forma, também aqui há uma tendência para se adotar uma solução baseada na Fórmula Suíça descrita anteriormente. Alíquotas específicas e tarifas que variam conforme bandas de preços devem ser eliminadas, sendo que poderiam ser mantidas no último caso se fizessem parte de um esquema de tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento. Com relação às cotas tarifárias, os proponentes indicam uma lista de orientações entre as

⁵³ Foi incluído por meio do documento G/AG/NG/W/37/Corr.1.

quais se destacam o preenchimento compulsório da cota tarifária antes da aplicação das tarifas extracota e a implementação de medidas para garantir alocações para novos fornecedores, principalmente se forem países em desenvolvimento. Por fim, o grupo preocupa-se com a utilização indevida de medidas fitossanitárias como instrumentos inibidores de acesso a mercados. Ainda que essa discussão seja relevante, o tema provavelmente será debatido com mais pertinência no âmbito das negociações do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS).

5.5.2.2 ASEAN

O bloco asiático de países em desenvolvimento dá ênfase à necessidade de resolver o problema da escalada tarifária em produtos tropicais, tais como o café proveniente do Vietnã. Em adição, levanta preocupações com relação à sistemática de implementação do SGP autorizado no GATT desde a década de setenta. Tornou-se regra a concessão de preferências sob um regime condicional que, além de impor discriminação de tratamento entre países em desenvolvimento, fere o princípio de não-reciprocidade estabelecido na *Enabling Clause*. Esse desvio deve ser corrigido, fazendo com que o SGP sirva aos ideais que lhe inspiraram a criação, segundo a proposta da ASEAN (WTO, 2000d, p. 4).

5.5.2.3 Países Africanos

Como na seção anterior, antes de se adentrar a discussão da proposta do Grupo Africano, será feito um exame conciso de algumas posições individuais. A primeira delas faz referência às Ilhas Maurício, que também faz parte do grupo de países em desenvolvimento estabelecidos em pequenas ilhas (SIDS⁵⁴). Tendo sua base agricultável largamente devotada ao setor açucareiro, essa pequena ilha ao sul do continente africano defende seus atuais níveis de acesso aos mercados preferenciais, principalmente na Europa.

⁵⁴ Sigla inglesa para *Small Island Developing States*.

De maneira simples e direta, enuncia que grandes exportadores, indistintamente do seu grau de desenvolvimento, devem realizar um exercício de autocontenção ao demandar fatias de mercado já ocupadas por SIDS. Por essa visão, a reforma do sistema de acesso a mercados previsto no AAG deve se pautar por esse cuidado (WTO, 2000i, p. 3).

Na proposição nigeriana, encontram-se pontos como tratamento preferencial a produtos originados de países em desenvolvimento, expansão das cotas tarifárias, limitação dos picos tarifários e redução das tarifas intracota. Além disso, a Nigéria propõe que as quotas tarifárias sejam calculadas globalmente, evitando-se acordos bilaterais. Finalmente, condena o uso de medidas fitossanitárias com propósitos protecionistas (WTO, 2001g, p. 2).

Quanto às novidades da contribuição congoleza, verificam-se duas questões. De uma parte, a República Democrática do Congo recomenda a criação de linhas de financiamento para treinamento em padronização e embalagem de produtos agrícolas, com vistas a atender exigências técnicas de acesso. De outra, sugere que o tratamento especial e diferenciado relativo ao tema de acesso a mercados leve em consideração aspectos de força maior como guerras e desastres naturais (WTO, 2001h, p. 1). Não por coincidência, desde 1997 o propositor vem sendo vítima da instabilidade política causada por inúmeras guerras civis.

Na proposta consolidada do Grupo Africano encontram-se reflexos dos pontos levantados individualmente acrescentados de outros. Basicamente o documento levanta duas queixas para alicerçar suas demandas. Em primeiro lugar, sublinha a liberalização unilateral que a África promoveu, além dos níveis exigidos pelo AAG. Em segundo, aponta as dificuldades de se desenvolver, a partir de produtos agrícolas primários, uma indústria de processamento de tais *commodities* tendo em vista a escalada tarifária. Ao

mesmo tempo em que o acesso de bens de maior valor agregado é restringido nos mercados de países avançados, fomenta-se a exportação das matérias-primas, o que implica em exportação de empregos e de renda (WTO, 2001d, p. 2).

Em vista disso, o Grupo Africano apresenta algumas linhas de propostas entre as quais se observam as mesmas demandas de outros países em desenvolvimento como, por exemplo, diminuição dos picos tarifários, atenuação da escalada tarifária, manutenção dos níveis de acesso para alimentos básicos em países pobres e acesso livre para produtos originados em economias de baixa renda nos mercados dos países industrializados. Cumpre destacar, no entanto, uma questão potencialmente controvertida no seio dos próprios países em desenvolvimento. A exemplo das ofertas de negociação das Ilhas Maurício, o bloco defende que as preferências existentes, decorrentes de um processo de histórico de concessões ao Sul, devem permanecer intocadas e incorporadas ao AAG. Ao posicionar-se dessa maneira, o Grupo Africano cria possíveis pontos de atrito com outros países em desenvolvimento que ficaram marginalizados do SGP. Em verdade, já se testemunhou no âmbito da OMC o desdobramento prático desse tipo de tensão no caso das bananas.

5.5.2.4 Países em Desenvolvimento Estabelecidos em Pequenas Ilhas (SIDS)

Dominica, Jamaica, Ilhas Maurício, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas e Trindade e Tobago⁵⁵ apresentam coletivamente a proposição a seguir apreciada. Nota-se que esse grupo é formado majoritariamente por ilhas caribenhas, com apenas um membro africano já citado anteriormente.

Para fundamentar sua proposta, o grupo levanta questões relacionadas às dificuldades econômicas intrínsecas a países de agudas limitações territoriais. Em geral, a

⁵⁵ Muitos outros países são considerados SIDS, mas nem todos são membros da OMC. Por isso, apenas 7 dos atuais 37 SIDS, conforme classificação da ONU, tem legitimidade para participar das negociações da OMC. Para uma lista completa de SIDS, ver <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/sid/list.htm> (Acesso em 27/03/2005).

restrição a recursos como terra cultivável e dificuldades de logística de comércio exterior fragilizam a agricultura dos SIDS. Como dados ilustrativos dessa situação usa estatísticas apresentadas pelo secretariado da OMC em que se demonstra que o conjunto de todos os SIDS representava tão-somente 2,5% das exportações agrícolas mundiais no período entre 1995 e 1998. Os propositores ressaltam que seus ganhos de exportação se caracterizam por estarem atrelados a uma ou duas *commodities* agrícolas cujo escoamento só é possível por meio de concessões estabelecidas em acordos internacionais. Por isso, apóiam a manutenção das cotas preferenciais já ajustadas em contraponto à ameaça da implementação generalizada da cláusula de nação mais favorecida (WTO, 2000j, p. 2).

Somando-se a essa demanda particular, o grupo de SIDS sinaliza para a necessidade de se providenciar assistência técnica relativa a barreiras técnicas e exigências fitossanitárias de ingresso a mercados de países industrializados. Além disso, ao esclarecer que normalmente os SIDS se constituem em NFIDC's em busca de segurança alimentar estável, tais Estados-membros não estariam obrigados a conceder acesso recíproco aos mercados que conseguirem em seu benefício.

5.5.2.5 Índia e México

A postura indiana no tema de acesso a mercados está mais voltada para a proteção do seu mercado interno do que para a promoção de seus produtos de exportação, apesar de propor maior abertura dos mercados dos países desenvolvidos. Em geral, baseia seus fundamentos em colocações a respeito da agricultura de subsistência característica de países pobres. Mesmo exercida por métodos não intensivos em pequenas propriedades rurais com carências técnicas como falta de sistema de irrigação e de manejo de solo, a atividade rurícola comumente é responsável por boa parte do PIB das nações de baixa renda. Ainda assim, ao fim da Rodada Uruguai e conseqüente instituição da OMC, os mercados dos países

em desenvolvimento, em favor da causa do liberalismo, foram abertos às exportações mundiais enquanto os países desenvolvidos, mediante o processo de tarifificação, lograram manter a proteção de seus mercados agrícolas. Para ilustrar essa situação, cita relatório da Organização das Nações para Agricultura e Alimentação (FAO) em que se constata tarifas médias de 214% para trigo, 197% para cevada, 154% para milho, destacando um caso peculiar de tributação de 1000% para ingresso de arroz no mercado japonês. Dessa forma, enquanto os produtores agrícolas do mundo desenvolvido mantiveram-se protegidos, aqueles estabelecidos em economias de baixa renda tiveram de suportar o peso da concorrência com produtos subsidiados. Por essa linha de argumentação, propõe que os países desenvolvidos dêem um sinal de sua boa-fé por meio da redução unilateral em 50% de todas as tarifas vinculadas ao AAG ainda durante as negociações agrícolas. Ao mesmo tempo, enuncia que países em desenvolvimento deveriam ser autorizados a manter os níveis tarifários de acesso que mais fossem condizentes com suas necessidades de desenvolvimento e com a realidade distorcida do comércio internacional de produtos agrícolas. A proposta faz notar que a Índia ressentia-se da inexistência de instrumentos eficazes para conter os efeitos prejudiciais da enxurrada de importações baratas, mesmo que tal fenômeno seja fruto de subsídios. As salvaguardas previstas no AAG não são suficientes para lidar com o problema na visão indiana (WTO, 2001e, p. 6).

Quanto ao México, posiciona-se de forma a considerar que a existência de subsídios à exportação e de medidas de apoio doméstico não cobertas pela caixa verde legitimam os Estados-membros a negociarem caso a caso o acesso a seus mercados. Sem haver um forte esquema jurídico de banimento dos subsídios distorcivos do comércio internacional, seriam impensáveis modalidades acordadas multilateralmente (WTO, 2001f, p. 2).

5.5.3 Estados Unidos

A proposta dos Estados Unidos para o tema de acesso a mercados se dividiu em dois documentos no biênio 2000-2001. Num deles o tópico é tratado em conjunto com os outros pilares numa posição concebida para ser o mais abrangente possível com o intuito de estruturar uma reforma de longo prazo do AAG. Em outro, o tema da reforma das cotas tarifárias passa a ser discutido mais especificamente. Com relação ao primeiro desses documentos, os norte-americanos sugerem a redução ou eliminação das disparidades tarifárias entre os diferentes Estados-membros, como se viu na proposta indiana, além de diminuir ou erradicar a aplicação da escalada tarifária. Dessa forma, transparece que a proposta está alinhada com uma solução próximo à Formula Suíça, visando assegurar oportunidades efetivas de acesso para todos os produtos em todos os mercados. Em complemento a essas idéias, colocam a necessidade de se vincular todas as alíquotas de importação em sua forma *ad valorem*, evitando-se o uso de complexos e duvidosos sistemas de tributação. Por fim, como no caso dos subsídios à exportação, os Estados Unidos pregam a extinção do monopólio de importação por companhias estatais, o que deixa em evidência a preferência do país por um regime de livre concorrência entre importadores (WTO, 2000e, p. 2).

No que tange o segundo documento, reclamam os propositores uma reforma no sistema de cotas tarifárias de maneira a elevar as taxas de preenchimento que, à época da submissão da proposta, alcançava nível médio de 80%. Uma perda média de 20% das cotas, apesar de aparentar ser baixa, identificam falhas nos sistemas de administração, o que significa subtração indevida de oportunidades de acesso a mercados. Afirma-se até mesmo que determinados métodos de alocação nas cotas se revelam como restritivos, resultando em barreiras ao comércio não legitimadas pelo AAG. Em vista disso, o aprimoramento dos diversos sistemas de administração de cotas tarifárias parece ser fundamental na visão norte-americana. Para tanto são postas na mesa discussão algumas sugestões a seguir tratadas.

Primeiramente, aponta para a criação de um mecanismo de redução das tarifas intracota em razão do baixo desempenho histórico da conta do ponto de vista do seu preenchimento. Assim, quanto menor a taxa média de compleição da cota, maior o corte a ser promovido na tarifa. Com isso, haveria um incentivo para a utilização integral da cota pelos exportadores licenciados e, por conseqüência, uma tendência à correção do problema. Em segundo lugar, assinala para um sistema de gatilho automático em que haveria redução da tarifa intracota toda vez que a taxa de preenchimento atinja patamares mínimos a serem definidos pelos membros. Em terceiro lugar, propõe a criação de novas disciplinas para os sistemas de realocação de cotas. Um exemplo de disciplina efetiva é aquela em que um importador, ao submeter seu pedido de licença para alocação de cotas, se comprometesse a exercer seus direitos de importação até uma data específica. Uma vez licenciado o importador e não sendo capaz de exercer todo seu direito no prazo firmado, deveria o empresário requerer a desistência de sua licença imediatamente. Dessa forma, o governo do Estado-membro teria tempo suficiente para realocar a cota em benefício de um outro importador interessado (WTO, 2000k, pp. 1-2).

Ainda existem outras proposições norte-americanas sobre o aperfeiçoamento da administração de cotas, mas admite-se que o ponto do debate foi alcançado. Sendo exportadores líquidos de alimentos, os Estados Unidos parecem mais preocupados em abrir os mercados estrangeiros, propondo o aumento das cotas com tarifas reduzidas e sua eventual eliminação. Nota-se que na proposição norte-americana de acesso a mercados não existe menção ao tratamento preferencial que poderia ser concedido a países em desenvolvimento.

5.5.4 *Comunidade Européia*

Do ponto de vista europeu, a melhor abordagem para tratar de reduções tarifárias na área de produtos agrícolas continua sendo o método empregado na Rodada Uruguai. Como examinado acima, esse método se baseia em estabelecer uma meta de redução da média das tarifas vinculadas a compromissos, estabelecendo-se, no entanto, um patamar mínimo de diminuição para cada linha tarifária do Sistema Harmonizado. Entre as razões que motivam a Comunidade Européia a prezar pela fórmula da Rodada Uruguai é possível observar três fundamentos. O primeiro deles funda-se no fato de que a negociação tenderia a ser mais simples e, por isso, mais célere e efetiva. Pela Fórmula Suíça, seria necessário um grande esforço diplomático para acordar os produtos que deveriam sofrer os cortes tarifários mais profundos, o que levaria ao inevitável atraso da rodada de negociações. Em segundo lugar, o método está em conformidade com o que preconiza o art. 20 do AAG tendo em vista sua eficácia em promover uma gradual redução das barreiras tarifárias ao comércio. Por derradeiro, essa abordagem oferece maior margem de manobra para negociar as ofertas entre diferentes setores agrícolas interessados. Dessa maneira, o processo de debate em nível diplomático apresentaria resultados mais brevemente (WTO, 2000l, p. 2).

A exemplo dos Estados Unidos, também faz referência a ineficiências dos sistemas de administração de cotas tarifárias, porém não acenam para a extinção de tal barreira no longo prazo como fazem os norte-americanos. Ainda mantém uma posição restritiva com relação ao conceito de concorrência justa. Intenta a Comunidade Européia elaborar regras de proteção a produtos de qualidade que tenham vínculo, por exemplo, com indicações geográficas. Preocupam-se os europeus com a entrada de bens baratos, mas de baixa qualidade, que venham a ameaçar a continuidade do fornecimento de produtos reconhecidos por seus elevados níveis de qualidade (WTO, 2000m, pp. 1-2). O tema da

competitividade de produtos de alta qualidade pode ser considerado como pertencente à esfera dos NTC's examinada adiante.

5.5.5 Japão

O país asiático defende a idéia de que a agricultura são os alicerces de qualquer sociedade, exercendo uma série de funções que servem em benefício do interesse público. Essa noção ficou conhecida como a multifuncionalidade da agricultura, que é um conceito também compartilhado pela Comunidade Européia, mas de certa maneira rejeitado pelos Estados Unidos (GROSSMAN, 2003b, pp. 98-99). Existindo uma diversidade grande de condições naturais e heranças históricas, os diferentes sistemas rurais observados em vários países devem ser preservados em nome dessa multifuncionalidade segundo os japoneses. Dessa maneira, eles se manifestam contrariamente a quaisquer negociações que tenham como escopo privilegiar apenas uma espécie de agricultura: aquela que se baseia em fundamentos de larga escala industrial. Favorecer apenas esta espécie de agricultura seria privilegiar alguns poucos Estados-membros competitivos no ramo das exportações agrícolas, o que para a representação japonesa seria inadmissível (WTO, 2000n, p. 2).

5.6 Apoio doméstico

Entre os três pilares do AAG, o tópico das medidas de apoio doméstico se apresenta como o mais complexo e intrincado. Enquanto os bens manufaturados são regidos por um sistema em que existe claramente uma categoria de subsídios proibidos, o mesmo não se repete com relação aos produtos agrícolas. No máximo, existe uma categoria de apoio doméstico, a chamada caixa amarela, que se sujeita a compromissos de redução. Nesta caixa estão contidos os subsídios internos que provocam intensas distorções no livre comércio. Como visto no capítulo três, existem ainda as classes da caixa azul e da caixa verde cujos montantes os Estados-membros não estão obrigados a reduzir. A primeira compreende

basicamente os pagamentos diretos condicionados a limites de produção. De outra parte, a caixa verde engloba todos subsídios internos que tenham efeitos mínimos ou inexistentes sobre a produção ou sobre o fluxo de comércio. A diferença de tratamento das duas reside no art. 13 do AAG, também conhecido por cláusula de paz. Com relação às medidas de caixa verde, estas estão basicamente imunes a qualquer ação, incluindo imposição de medidas compensatórias, durante o período de implementação do AAG. Já no que tange a caixa azul, as medidas jurídicas vedadas no caso anterior passam a ser cabíveis se houver prejuízo por parte do Estado-membro interessado ou se estes subsídios superarem os montantes relativos ao ano comercial de 1992 (WTO, 1999, p. 44). Tendo em vista a expiração da cláusula de paz em 2003, as discussões de apoio doméstico na Rodada Doha envolvem justamente a continuidade dos efeitos protetores sobre os subsídios cobertos pelas caixas azul e verde.

Desde a primeira fase de negociações, os temas recorrentes, além do debate sobre o art. 13 do AAG, se pautam na elaboração de novas fórmulas de redução dos subsídios caixa amarela e na redefinição de papéis e conceitos das caixas azul e verde. Com relação aos primeiros, chegou-se a discutir na fase de preparação de modalidades para a Conferência de Cancun a sua erradicação. Contudo, foi levantado o argumento de que o mandato previsto na Declaração de Doha permitia apenas o debate em torno da redução substancial das medidas distorcivas do comércio (caixa amarela). Diversos países manifestaram impedimentos para participar do processo de reforma caso, na formulação das modalidades, fosse estabelecido como meta final a eliminação dos subsídios caixa amarela. Apesar do rumo das negociações ter se firmado no sentido apenas da redução, e não da erradicação, foi acordado que o debate poderia ter como objeto os limites de tolerância, conhecidos como *de minimis*, que podem ser excluídos dos compromissos de redução. Considerou-se diminuir essa margem de 5% do valor da produção para 2,5% no caso de países desenvolvidos, mas se admitiu a manutenção de 10% para países em desenvolvimento e economias em transição (WTO, 2004, pp. 51-52).

No que tange a caixa azul, os países que a utilizam argumentam que seus efeitos são menos intensos que a caixa amarela, e, por isso, não deveriam ser tratada com a mesma disciplina. No entanto, a pressão para se eliminar essa categoria e enquadrar as medidas correspondentes na caixa amarela vem aumentando, principalmente neste estágio das negociações em que as notificações dos Estados Unidos à OMC não mais fazem constar a utilização medidas de caixa azul (WTO, 2004, p. 56).

Quanto à caixa verde, o debate também é acirrado, havendo duas vertentes principais. Uma das posições questiona se as medidas classificadas na caixa verde são realmente inofensivas aos fluxos de livre comércio. Na fase confidencial de negociações, países desenvolvidos e países em desenvolvimento se uniram para colocar em pauta a massiva quantidade de subsídios caixa verde disponibilizada por alguns países desenvolvidos. Por esse prisma, mesmo não estando vinculada a resultado de produção, a transferência de recursos ao produtor tem por efeito cortar custos, reduzir riscos e sustentar a oferta. Assim, as medidas caixa verde induzem artificialmente a permanência da atividade rural, gerando uma produção que não deveria existir se o agricultor ou o agroindustrial beneficiário estivesse inserido num ambiente de livre mercado. Por outro lado, a segunda corrente entende diversamente. Em verdade, revela uma intenção de aumentar o escopo da caixa verde para que sejam cobertos aqueles subsídios tendentes a custear o produtor pelos aspectos não-comerciais que sua atividade agrícola provê à sociedade. Entre alguns exemplos desses aspectos não-comerciais encontram-se a tradição de alimentos de alta qualidade, a segurança sanitária de alimentos e o bem-estar animal. Dessa forma, a caixa verde deveria ser alargada para permitir o uso de medidas de apoio que protegessem esses subprodutos agrícolas demandados pela sociedade. Essa posição, defendida com vigor pela Comunidade Européia, é duramente criticada e alguns dos seus argumentos, como a questão do bem-estar animal, são considerados mero subterfúgio para continuidade de políticas protecionistas (CARDWELL, 2003, p. 150). Por

outro lado, também se trabalha com a idéia da ampliação da caixa verde, mas para atender necessidades de desenvolvimento das economias de baixa renda (WTO, 2004, p. 54).

Em seguida, como ocorreu nos dois subcapítulos acima, proceder-se-á o exame de alguns posicionamentos dos atores mais relevantes na discussão.

5.6.1 *Grupo de Cairns*

Este bloco assume posição adversa ao uso intensivo de medidas de apoio doméstico por alguns países desenvolvidos. Apesar do AAG ter sido idealizado para diminuir o ritmo dos subsídios internos, verifica-se o contrário de acordo com a concepção do Grupo de Cairns. Conforme relatório da OCDE, os países industrializados desembolsaram mais de 360 bilhões de dólares em 1999 para conferir apoio à produção rural (WTO, 2000o, p. 2). Embora houvesse limitações ao uso da caixa amarela e caixa azul, as medidas da caixa verde estavam desoneradas de qualquer restrição. Por conta disso, houve uma intensa migração dos recursos de política agrícola para subsídios considerados como não distorcivos pelo AAG, assim mantendo a escalada do suporte doméstico. Ilustra muito bem o caso o programa SFP (*Single Farm Payment*) da Comunidade Européia implementado em junho de 2003 que consiste em pagamentos diretos desvinculados de produção, mas condicionados ao cumprimento de normas ambientais, de segurança sanitária de alimentos e de bem-estar animal. Ao tempo em que programas de suporte a preço, considerados como caixa amarela, eram extintos, providenciava-se sua substituição por programas caixa verde como o SFP. Esse fenômeno de modificação da política européia tornou-se tão prioritário que foi cunhada a expressão “enverdecimento da PAC” (*greening the CAP*) para caracterizá-lo (RODGERS, 2003, p. 296).

Tendo em vista o aumento exagerado de medidas caixa verde, ressalta o Grupo de Cairns que essa categoria de subsídio também causa, ou tem o potencial de causar, distorções no livre mercado. Além disso, o bloco assinala que apenas trinta membros da OMC concedem subsídios caixa amarela acima da percentagem de tolerância (*de minimis*) enquanto a manutenção da caixa azul empresta uma legitimidade indevida a medidas de apoio tendentes a manter um nível de produção que também causam distorções no comércio internacional. Fundado nesses argumentos, o grupo propõe a revisão das políticas de caixa verde e a implementação de um programa de reduções da caixa amarela e da caixa azul que culmine com a erradicação de tais medidas de apoio. A título de aplicação de tratamento especial e diferenciado, defende o uso de medidas caixa verde por países em desenvolvimento que tratem de segurança alimentar, desenvolvimento rural e erradicação da pobreza, além de propor fórmulas de MAA⁵⁶ diferenciadas de maneira que se excepcionem os subsídios a investimentos e à aquisição de insumos.

5.6.2 *Países em desenvolvimento*

5.6.2.1 “Grupo dos Onze”

Formado pelos mesmos membros da proposta de subsídios à exportação, este bloco de países em desenvolvimento apresenta uma proposição específica sobre os problemas da caixa verde, realçando basicamente a questão do uso excessivo. Para ilustrar o caso são apresentados dois exemplos. Enquanto no período entre 1986-88 os Estados Unidos disponibilizavam vinte e quatro bilhões de dólares de subsídios caixa verde, no ano de 1997 esse nível chegou a cinquenta e um bilhões. Na Comunidade Européia, o aumento observado no mesmo intervalo foi de nove bilhões para vinte e quatro bilhões de ECUs. Como se vê no anexo III, a taxa de suporte agrícola ofertada por membros da OCDE decresceu logo depois

⁵⁶ Como visto no capítulo 3, MAA significa Medida de Apoio Agregado. Trata-se da soma dos subsídios caixa amarela.

da implementação dos acordos da Rodada Uruguai, mas voltou a subir em decorrência do processo de “enverdecimento” das políticas agrícolas dos países industrializados (WTO, 2000p, p. 3).

Assim como o Grupo de Cairns, o “Grupo dos Onze” criticam a presunção do AAG de que subsídios desvinculados de produção não causam distorções nos fluxos comerciais. Conforme a posição do grupo, estudos demonstram que é virtualmente impossível se elidir o vínculo entre concessão de subsídios e produção, principalmente quando os subsídios são vultuosos. Conclui-se que as medidas caixa verde, apesar de não remunerarem o produtor diretamente pela sua produção, provocam o efeito de manter e desenvolver a atividade agrícola beneficiada pela intervenção governamental, sendo que, num regime de livre mercado, a situação poderia ser muito diferente. Por outro lado, o grupo também se irresigna com o fato das disposições atinentes a caixa verde não cobrirem adequadamente medidas direcionadas à proteção do pequeno agricultor e à segurança alimentar, que são de maior interesse de países em desenvolvimento.

Em vista desses argumentos, o “Grupo dos Onze” propõe a aglutinação de todas as caixas numa única que contemple os subsídios internos em geral. A partir daí seriam acordadas três categorias de subsídios classificados de acordo com sua quantidade. A primeira categoria seria formada pelo montante de apoio concedido dentro de uma faixa percentual⁵⁷ do valor estimado da produção agrícola, o que seria tolerado e permitido por um eventual acordo. A quantidade de subsídios que exceder esse limiar percentual até uma segunda faixa representaria os subsídios acionáveis, ou seja, somente seriam questionados depois de se verificar o prejuízo da parte interessada. Finalmente, os subsídios em excesso da segunda faixa seriam considerados proibidos. Nesse escopo, seria criada uma “caixa de

⁵⁷ O grupo sugere 10% da produção agrícola na primeira categoria e 5% de excesso na segunda categoria.

desenvolvimento” que conteria subsídios autorizados sem limitação apenas para países em desenvolvimento.

5.6.2.2 ASEAN

Segundo a proposta do grupo do sudeste asiático, o acordo da Rodada Uruguai foi arquitetado de forma a dar uma vantagem a países desenvolvidos, permitindo que eles prosseguissem com vultuosos desembolsos públicos para suportar seus sistemas produtivos agrícolas. Enquanto na maior parte dos países em desenvolvimento a possibilidade de conceder apoio doméstico de caixa amarela ficou restringida em 10% do valor da produção (*de minimis*), os principais países desenvolvidos puderam reter 80% dos seus subsídios distorcivos. Normalmente, nesse último caso, os montantes ultrapassam em larga medida o *de minimis* de 5% (WTO, 2000d, pp 2-3).

Em vista desses argumentos, a ASEAN oferta como alternativa de reforma do AAG a redução substancial dos atuais níveis de MAA de maneira desagregada, ou seja, os cálculos dos compromissos de redução seriam feitos produto a produto para se evitar transferência de recursos às *commodities* agrícolas consideradas sensíveis. Como meta final do programa de redução estaria a eliminação integral de todas medidas de caixa amarela. Além disso, também se prevê a erradicação das medidas de caixa azul, pois, segundo a concepção do bloco, também são distorcivas. Por fim, sugerem a limitação de uso da caixa verde, sendo que, no caso dos países em desenvolvimento, alguns subsídios seriam permitidos.

5.6.2.3 Países Africanos

Em sua proposição de fevereiro de 2001, a Nigéria explana que o resultado final da Rodada Uruguai foi influenciado basicamente pela disputa entre países desenvolvidos, sendo a participação de Estados de baixa renda muito limitada. Em razão

disso, o AAG terminou por permitir a manutenção de barreiras comerciais elevadas e de subsídios excessivos. Entretanto, com relação às medidas de apoio da caixa verde, o país concorda com a continuidade da isenção prevista na cláusula de paz, enfatizando o papel do suporte a investimentos e a aquisição de insumos. Em verdade, esses dois fatores são os mais decisivos em economias agrícolas de baixo aporte de capital e a preservação da isenção dos subsídios respectivos é reivindicada por outros países em desenvolvimento. De outra parte, os nigerianos defendem que o *de minimis* preferencial de 10% possa ser ultrapassado por países de baixa renda como forma de contrabalançar as obrigações entre Norte e Sul (WTO, 2001g, p. 2).

Tendo em vista a importância do algodão na pauta exportadora de Mali, este país prefere uma abordagem setorial aos temas agrícolas. No caso do apoio doméstico, o país se restringe a propor a redução de apoio doméstico ao algodão nos países desenvolvidos, o que na prática equivale aos Estados Unidos (WTO, 2001a, p. 2). Seguindo a mesma abordagem setorial nas negociações, as Ilhas Maurício, cuja agricultura se baseia primariamente na produção de açúcar para exportação, manifestam interesse na exclusão de produtos sensíveis dos compromissos de redução. Em adendo, lembram que as dificuldades orçamentárias em países em desenvolvimento requerem oportunidades de acesso a mercados para que os subsídios internos possam ter seus efeitos maximizados. Transparece nessa postura o interesse de resguardar os exportadores de açúcar do arquipélago (WTO, 2000i, p. 2-3).

Quanto à posição consolidada do Grupo Africano, verifica-se a confluência dos diversos pontos levantados individualmente. Em primeiro lugar, o bloco defende a redução progressiva e substancial das medidas da caixa amarela, mas sequer levantam a hipótese da completa erradicação. Incorporando a posição das Ilhas Maurício, o Grupo

Africano, no segundo item de sua proposta, também associa o uso de subsídios por países com constrangimentos orçamentários à existência de acessos preferenciais. Em terceiro lugar, numa manifestação semelhante à da Nigéria, o bloco sugere a criação de mecanismos que permitam aos países em desenvolvimento maior flexibilidade para uso de subsídios internos. Isso incluiria a utilização de medidas distorcivas em situações em que a base de MAA declarada for zero ou negativa (WTO, 2001d, p. 3-4).

5.6.2.4 Índia e México

Seguindo a trilha do Grupo de Cairns e do “Grupo dos Onze”, a proposta indiana também condena os artifícios usados por certos países desenvolvidos para manter margem de manobra na questão dos subsídios. Como apontado no capítulo 3, alguns países são acusados de quantificar as medidas de caixa azul, não sujeitas a compromissos de redução, na sua base de MAA. Dessa maneira, fica facilitado o esforço de diminuição das medidas da caixa amarela, o que estaria ferindo o espírito de liberalização contido no AAG. Além de indicar esse problema relativo às notificações dos Estados-membros, a Índia expõe detalhadamente os motivos pelos quais nem mesmo as medidas de caixa verde podem ser consideradas neutras na sua relação com produção e comércio.

De início, o agricultor subvencionado, não importando qual tipo de apoio recebe, avalia seus riscos de maneira mais otimista, impedindo que atividades que seriam deficitárias sejam reorientadas para outro ramo. Como segunda motivação, os pagamentos diretos desvinculados de produção facilitam o uso de insumos e tecnologia, o que leva à superprodução em vista dos ganhos de produtividade. Em terceiro lugar, os produtores rurais se sentem incentivados a manter ou aumentar a produção em decorrência da expectativa em receber mais subsídios no futuro. Somado a essas tendências, ainda há a inclinação do preço da terra cultivável se elevar, dificultando a sua realocação para uma atividade não-agrícola. E,

finalmente, as subvenções caixa verde tendem a reduzir em grande parte os custos de produção, conferindo vantagens aos recebedores no mercado interno e externo.

Mostrando dados a respeito do crescimento do suporte agrícola em países desenvolvidos, a proposta indiana explana que sua agricultura baseada no método de subsistência, com baixos níveis de investimento e de tecnologia, não tem condições de competir nesses termos. Em meio a esse ambiente agressivo, a pobreza rural em países menos desenvolvidos só tenderia a aumentar pelos efeitos da concorrência subsidiada. Ademais, o Anexo 2 do AAG, que define as subvenções caixa verde, não contempla espécies de apoio que seriam mais utilizadas por agriculturas de subsistência como, por exemplo, subsídios à aquisição de implementos em culturas cuja produtividade encontra-se aquém da média internacional (WTO, 2001e, p. 10-11).

Em vista dessas considerações, a proposição indiana defende a exclusão de determinadas medidas da caixa verde para incluí-las na MAA sujeita à redução. Por outro lado, acata a idéia, também defendida por outros países em desenvolvimento, de que subvenções direcionadas a produtores de baixa renda devem ser excluídas da definição de caixa amarela.

No caso do México, existe uma divergência com a posição firmada pelo também membro do G-20. Trata-se da questão relativa à caixa verde que, para os mexicanos, não deveria ser mudada, pois as subvenções ali categorizadas não provocariam efeitos distorcivos como faz presumir o Anexo 2 do AAG. No entanto, o México defende reduções na caixa azul e um profundo corte na caixa amarela (WTO, 2001f, p. 3). Ainda cabe ressaltar que tais posições foram enunciadas nas primeiras fases de negociações agrícolas, sendo que,

mais tarde, uma proposta de modalidades consolidada foi apresentada na Conferência de Cancun pelo G-20, que agrega Índia e México.

5.6.3 *Estados Unidos*

A retórica norte-americana se baseia na idéia de eliminação de medidas distorcivas ao mesmo tempo em que defende a simplificação dos métodos de subvenção. No entanto, defende a manutenção de políticas agrícolas tendentes a estimular a agricultura sustentável e as comunidades rurais, desde que o apoio corresponde não provoque distorções intensas no comércio internacional. Vale ressaltar que esse posicionamento ideológico, sempre defendido pelos Estados Unidos, não deixa de ser questionado por outros atores do comércio internacional, indiferentemente do seu nível de desenvolvimento. Denotou-se acima o descontentamento de países em desenvolvimento com certas políticas agrícolas do Norte, com destaque para os Estados Unidos. Entretanto, as reclamações também partem de outros membros industrializados que colocam em dúvida a boa-fé do discurso de Washington. Um dos exemplos mais recentes são as reações provocadas pela implementação do *Farm Security and Rural Investment Act of 2002* (FSRI Act). Com um aumento estimado de mais de cinquenta bilhões de dólares sobre a política antecessora para as safras entre 2002-2007, o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) amplia seus programas classificados como caixa verde, usando principalmente pagamentos diretos não vinculados a resultado de produção. No entanto, a Comunidade Européia acusa a política do FSRI Act de implementar medidas de caixa amarela que provavelmente conduzirão ao descumprimento do limite anual de US\$ 19,1 bilhões de MAA (RODGERS et al, 2003, p. 7).

De qualquer forma, a proposição norte-americana traz um sistema de redução do MAA vinculado à proporção de medidas caixa amarela sob o valor total da produção agrícola de cada Estado-membro. Como exemplo ilustra-se um país hipotético que

tenha produção agrícola no valor de trezentas unidades e que conceda cinquenta unidades de subvenção caixa amarela à época considerada como período base de redução. Se as partes acordarem um limite de MAA de 10% da produção agrícola ao final da implementação do novo acordo, isso significa que o país hipotético terá de reduzir seus subsídios caixa amarela de cinquenta para trinta unidades (WTO, 2000q, p. 4). Por essa abordagem, os norte-americanos colocam-se em vantagem contra outros países desenvolvidos. Conforme informações do Departamento de Comércio dos Estados Unidos (USTR), o apoio à agricultura no Japão equivaleu a 59% de sua produção enquanto na Comunidade Européia essa fração alcançou 36,5% em 2002. No caso do Estados Unidos, a percentagem seria de apenas 17,6% no mesmo ano (USTR, 2003, p. 1).

Ressalta ainda a proposta a necessidade da reforma do AAG assegurar o direito dos Estados-membros de implementar políticas não distorcivas que estejam direcionadas ao atendimento de questões não-comerciais⁵⁸. Entre essas questões estariam ferramentas de preservação da renda rural, proteção ambiental e de recursos naturais, desenvolvimento rural, uso de novas tecnologias e ajustes estruturais a novas realidades econômicas. Por certo, o reconhecimento dessas modalidades como subvenções permitidas não é condicionante da política agrícola norte-americana, mas certamente alargaria a margem de manobra dos formuladores em Washington.

5.6.4 *Comunidade Européia*

Quanto à posição de Bruxelas, o acordo firmado na Rodada Uruguai contém o melhor procedimento para se diminuir distorções no mercado agrícola internacional. Os dispositivos do AAG, na perspectiva européia, são a base essencial para ajudar os Estados-

⁵⁸ Os temas não-comerciais (NTC's) são tratados na Comunidade Européia e no Japão como relativos à multifuncionalidade da agricultura. Esse conceito, no entanto, não é compartilhado pelos Estados Unidos por haver a crença de que a concepção da agricultura multifuncional teria o potencial de expandir em demasia o escopo da caixa verde.

membros a renunciar aos programas de suporte a preço (caixa amarela) e se direcionar para práticas mais transparentes e menos distorcivas. Desde que não resultem em remuneração da produção, os pagamentos diretos ao produtor são os meios adequados para preservar o papel multifuncional da agricultura sem causar efeitos adversos nos mercados. Dessa maneira, a Comunidade Européia intenta a reutilização das fórmulas da Rodada Uruguai para posteriores reduções de medidas da caixa amarela. Além disso, propõe a manutenção das caixas azul e verde, sendo que esta última deveria ser revista para agregar o estímulo à proteção de valores tais como bem-estar animal e conservação da paisagem rural. Seriam as externalidades providas por produtores rurais que devem ser remuneradas pela sociedade (WTO, 2000l, p. 3).

Diante das diversas investidas contra a isenção de subvenções condicionadas a programas de limitação de produção, Bruxelas expediu um documento propositivo dedicado a defender a continuidade da caixa azul. Apesar desse tipo de apoio requerer a existência de produção, o resultado tem que ser limitado para que haja a legitimidade para o recebimento do subsídio. Alegam os representantes da Comunidade Européia que a flexibilidade da caixa azul é muito importante para a migração de políticas de suporte a preço distorcivas para esquemas de correção de desequilíbrios de oferta, mesmo que não se possam mensurar plenamente os seus efeitos sobre a produção e o comércio. Ademais, estudos da OCDE provam que apoio concedido com base em área cultivada ou não, com limites de produção, provoca menos distorções do que medidas de caixa amarela. Por esses argumentos, a Comunidade Européia sugere a permanência do conceito de caixa azul e da respectiva isenção de redução (WTO, 2000r, p. 1-2). É de se salientar que os Estados Unidos não se encontram alinhavados com essa posição, o que pode gerar conflitos transatlânticos nas futuras conferências da OMC.

5.6.5 *Japão*

A exemplo dos europeus, os japoneses também estimam a multifuncionalidade da agricultura e os inúmeros bens públicos que atividade oferece á sociedade. Como demonstração dessa posição, defendem igualmente a manutenção da caixa azul e a expansão do conceito de caixa verde para que os governos possam ter mais flexibilidade na implementação de políticas agrícolas.

De certa maneira, a proposta de Tóquio apresenta argumentos mais avançados para o afrouxamento do conceito de caixa verde. Segundo o documento de negociação, é muito difícil desvincular a multifuncionalidade da produção agrícola. Por isso, os atuais critérios de determinação da caixa verde são inapropriados, pois impedem qualquer vinculação entre as medidas de apoio e a produção. Dessa forma, a estrutura atual do AAG não leva em consideração os benefícios de ordem pública que a subvenção à agricultura ajuda a preservar.

Ainda conforme a proposta japonesa, seria um absurdo limitar os níveis de compensação devida a agricultores que tiveram sua renda depreciada em virtude de flutuações extremas na demanda e na oferta e de desastres naturais. Seriam esses fatores elementos incontroláveis que agem sobre a atividade agrícola, devendo o governo proteger seus agricultores de efeitos prejudiciais. Pela experiência do país asiático, provou-se muito difícil estabilizar a gestão rural com limitações ao montante que poderia ser transferido aos produtores a título de restituição de renda perdida (WTO, 2000n, p. 12-14). Observa-se o alinhamento entre as posições japonesa e européia, contrastando com um discurso menos intervencionista dos Estados Unidos e conflitanto abertamente com protestos de países exportadores agrícolas e de diversos países em desenvolvimento.

5.7 Proposições da Conferência de Cancun

Embora a Conferência de Cancun, realizada em 2003, não tenha alcançado nenhum acordo abrangente entre os Estados-membros, alguns documentos produzidos são dignos de nota, revelando novas composições formais entre diversos países.

Em primeiro lugar, podemos destacar a convergência entre Estados Unidos e Comunidade Européia que chegaram a elaborar uma minuta conjunta de modalidades. Apesar do texto original ter sido classificado como confidencial, muito de sua essência foi transferido ao documento preparatório da conferência introduzido pelo então chanceler mexicano Luis Ernesto Derbez. Na área de apoio doméstico, o Texto Derbez propõe uma fórmula de redução das medidas da caixa amarela pela MAA total⁵⁹, apenas limitando a MAA concedida a produtos específicos à média de subsídios verificados num período a ser acordado. Além disso, os conceitos *de minimis* e caixa azul seriam mantidos, ainda que sujeitos a reduções. Outros pontos importantes a ressaltar são a sugestão de extensão da cláusula de paz por um período a ser negociado e a previsão de tratamento especial e diferenciado uma vez que o texto preconiza percentuais de redução menores para países em desenvolvimento.

Com relação ao tema de acesso a mercados, a proposta apresenta uma fórmula complicada que mistura elementos da abordagem da Rodada Uruguai e da Fórmula Suíça. Pelo conteúdo do Texto Derbez, uma fração das linhas tarifárias sob incidência do AAG estaria sujeita a uma redução percentual global, sendo estabelecido um corte mínimo a ser aplicado em cada linha. Uma outra fatia das linhas tarifárias seria regida pelo princípio de que as maiores tarifas devem sofrer os maiores cortes enquanto uma terceira fração teria de ser admitida livre de tarifas. Por essa sistemática, produtos sensíveis para países

⁵⁹ Com porcentagens menores para países em desenvolvimento.

desenvolvidos podem ser protegidos se inseridos na agenda de compromissos do Estado-membro como parte da primeira fração examinada no início deste parágrafo. Por fim, assim como no tópico de apoio doméstico, seriam concedidas taxas de redução menores a países em desenvolvimento.

No que tange os subsídios à exportação, o documento em análise sugere sua eliminação integral quando houver direcionamento a produtos de interesse de países em desenvolvimento. O processo de eliminação se daria até uma data a ser fixada. O restante dos subsídios seriam submetidos a um regime de redução, com a finalidade de se alcançar sua erradicação. Como disposto na proposta, a enunciação dessa finalidade deixa dúvidas sobre a determinação de uma eventual data, no desfecho da Rodada Doha, em que se proibirá definitivamente as subvenções à exportação no comércio internacional. De todo modo, vale ainda delinear que o regime de reduções descrito neste parágrafo seria aplicado aos componentes distorcíveis dos créditos à exportação (WTO, 2003b, p. A1-A4).

A apresentação do documento preparatório, e sua abordagem aos três pilares, geraram reações interessantes. A partir da liderança das Ilhas Maurício, os países ACP, os da União Africana e LDC's uniram-se em torno de uma resposta consolidada à minuta de declaração ministerial que se espelhava no Texto Derbez. Manifestando sua insatisfação com as proposições da minuta, esse grupo, também denominado G-90⁶⁰, rebelou-se contra o sistema proposto de redução tarifária em que se possibilita aos países desenvolvidos a manter altos níveis de proteção em produtos considerados sensíveis. Assim, o grupo

⁶⁰ Apesar da sigla G-90, o grupo conta com sessenta e quatro membros, a saber: Angola, Antígua e Barbuda, Bangladesh, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cambodia, Camarões, República Africana Central, Chade, Congo, Costa do Marfim, Cuba, República Democrática do Congo, Djibouti, Dominica, República Dominicana, Egito, Fiji, Gabão, Gâmbia, Gana, Granada, Guiné, Guiné-Bissau, Guiana, Haiti, Jamaica, Quênia, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maldivas, Mali, Mauritânia, Ilhas Maurício, Marrocos, Moçambique, Myanmar, Namíbia, Nepal, Níger, Nigéria, Papua Nova Guiné, Ruanda, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Senegal, Serra Leoa, Ilhas Salomão, África do Sul, Suriname, Suazilândia, Tanzânia, Togo, Trindade e Tobago, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue.

demanda maior abertura para os produtos agrícolas originados dos seus territórios, inclusive com relação a bens alimentícios processados que sofrem com a escalada tarifária. No que tange o apoio doméstico, há o pleito de reduções substanciais nas caixas amarela e azul, com o intuito de se alcançar a integral eliminação de tais medidas distorcivas, além de imposição de limites no uso da caixa verde. Quanto ao tema dos subsídios à exportação, há um certo consenso na abordagem oferecida pelo Texto Derbez, no entanto o G-90 requer esclarecimentos com relação aos temas dos programas de doação de alimentos como instrumentos de evasão às obrigações de redução e dos créditos à exportação no que tange os problemas de LDC's e NFIDC's (WTO, 2003c, p 1-3).

Por outro lado, forma-se sob a liderança brasileira um grupo de países em desenvolvimento com maior inserção no cenário internacional que apresentam uma proposta de modalidades distinta da contida no Texto Derbez (WTO, 2003d, p. 1-3). Conhecido como G-20⁶¹, o bloco sugere uma fórmula para redução do apoio doméstico relacionado a produtos específicos ao contrário do que propõe o documento preparatório da Conferência de Cancun. Pelo espírito da proposta, o processo de redução identificaria duas espécies de produtos agrícolas. A primeira seria formada pelos produtos que mais se beneficiaram com os dispêndios públicos em medidas distorcivas enquanto a segunda englobaria os produtos subsidiados internamente que são posteriormente exportados. Após essa identificação, as subvenções domésticas concedidas a ambas categorias sofreriam os maiores cortes percentuais.

Na área de acesso a mercados, o G-20 apresenta uma estrutura de fórmula de redução de tarifas semelhante àquela proposta no Texto Derbez. No entanto, a introdução

⁶¹ O G-20 chegou a ser apelidado de G-X por causa da instabilidade de associação, mas a proposta apresentada em Cancun tinha como signatários Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Venezuela. Posteriormente, foi adicionado o Egito.

de um fator aplicável ao compromisso de redução tarifária de produtos processados alterna o rumo da proposição para uma direção bastante diferente. A intenção, explícita no texto da proposição, é de atenuar os efeitos protecionistas da escalada tarifária. Além disso, haveria imposição de um teto tarifário para todos os produtos. Por essa linha, havendo pico tarifário superior ao teto, seria necessária a conformação da tarifa em violação da regra. Ademais, o bloco liderado pelo Brasil sugere a expansão das cotas tarifárias com a providência de se diminuir as tarifas intracota a zero. No que diz respeito a disposições especiais para países em desenvolvimento, o G-20 propõe que os países desenvolvidos concedam acesso irrestrito e livre de tarifas para produtos tropicais e outros produtos que representem uma porcentagem, a ser definida, das exportações do conjunto dos países em desenvolvimento. Além disso, quanto à proteção do mercado doméstico, os países em desenvolvimento ficariam desobrigados de expandir suas cotas de importação tampouco reduzir a zero sua alíquotas intracota.

Da mesma forma que o documento preparatório previa a eliminação dos subsídios à exportação dos produtos de interesse do Sul, a proposta do G-20 também contém a mesma formulação. No entanto, diferentemente do que acontece no Texto Derbez, o bloco deixa claro que o restante também deve ser eliminado em data a ser definida na Rodada Doha. Todavia, a posição relacionada aos créditos à exportação é ambígua no sentido de prezar pelo controle dos elementos distorcivos ao mesmo tempo em que defende a vulnerabilidade dos NFIDCs caso os benefícios de contratos de financiamento sejam retirados.

Um último documento produzido no plano da Conferência de Cancun é digno de nota. Trata-se da proposta de quatro países africanos voltada especificamente ao comércio internacional de algodão. Essa abordagem setorial, levada a cabo por Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, coloca o problema dos subsídios ao algodão em países desenvolvidos e os seus efeitos prejudiciais sobre as economias dos proponentes (WTO,

2003e, p. 1-2). Em vista disso, o grupo tencionou sensibilizar os membros da OMC para a necessidade imediata de erradicar os subsídios ao algodão nas economias avançadas, além de propor a instituição de compensações financeiras pela perda de receita de exportação ocasionada pelas subvenções no passado. A proposição, ainda que voltada para a solução de uma *commodity* específica, foi laureada com a criação de um sub-comitê para tratar o caso em novembro de 2004 (WTO, 2004a, p. 1-2).

5.8 Pacote de Julho: Uma Referência para a Conferência de Hong Kong

Com o clima acirrado entre as delegações presentes à Conferência de Cancun, nenhuma das proposições trazidas à tona no evento foi acatada, à exceção da questão setorial do algodão como colocada acima. Os prazos marcados na Declaração de Doha se provaram irrealizáveis. Muito da expectativa em torno de um eventual pacto de reforma do AAG foi postergado para a próxima reunião ministerial em Hong Kong no final de 2005. Entretanto, o trabalho de negociação em Genebra continuou em nível de representações diplomáticas após a frustração em Cancun, sendo o Conselho Geral da OMC o catalisador das opiniões dos Estados-membros.

O resultado foi a criação de um guia orientador das futuras negociações conhecido por Pacote de Julho. Trata-se de um acordo fechado entre as delegações reunidas na sede da OMC em que se pactuaram as linhas gerais para fixação de modalidades em 2005. Com relação ao tema agrícola, o documento apresenta em seu Anexo A direções para se debater os três pilares (WTO, 2004b, p. A1-A7).

No que toca o tema do apoio doméstico, uma fórmula baseada em camadas visa à redução dos maiores níveis de subsídios internos. Dessa maneira, os programas de suporte agrícola mais dispendiosos estariam sujeitos a taxas maiores de redução. Cortes

também seriam aplicados no índice de tolerância *de minimis* e nas medidas de caixa azul, sendo que no caso deste último o suporte não poderá passar de cinco por cento da produção agrícola aferida num período histórico a ser definido. Em adendo, seria estabelecido um teto para concessão de subsídios a produtos específicos de forma a evitar que o compromisso de redução seja minimizado pela concentração do ônus em produtos de menor importância. Quanto à caixa verde, o Pacote de Julho apenas conclui de maneira geral que as medidas classificadas nessa categoria devem ter seus conceitos revistos para dar a segurança de que realmente não provocam distorções na produção e comércio de produtos agrícolas.

Quanto aos subsídios à exportação, está prevista a adoção de uma agenda de eliminação total dos subsídios à exportação conforme calendário a ser firmado pelos Estados-membros. Em adição a essa providência, ficou celebrado que a reforma do AAG terá de conter dispositivos que proíbam créditos, garantias e seguros à exportação com prazos de quitação superiores a 180 dias. Outras disciplinas devem reger os contratos com prazo inferior no tocante a valores mínimos de juros, de avais e de prêmios. O Pacote de Julho ainda faz referência aos problemas das companhias estatais de exportação e dos programas de doação de alimentos, mas se limita a apenas demandar que os temas sejam negociados pelos Estados-membros.

Sobre o tópico de acesso a mercados, também se aplica uma abordagem por camadas em que as os níveis tarifários mais altos recebem os cortes mais elevados. Trata-se de um sistema progressivo pelo qual quanto maior a proteção tarifária mais propensa está a alíquota respectiva ao enquadramento nas camadas sujeitas a reduções mais profundas. O número de camadas, seus índices de referência e os níveis de redução terão de ser negociados, sendo que todos Estados-membros têm o direito de eleger produtos sensíveis que possam ser tratados com menor rigor no desenho final de um eventual acordo. Quanto à escalada e

simplificação tarifárias, entre outros assuntos, a decisão do Conselho Geral deixa ao encargo das negociações futuras a tarefa de estabelecer disciplinas mais detalhadas sobre o tema.

No que diz respeito ao tratamento especial e diferenciado, são lembradas a questão delicada dos NFIDC's e LDC's e a possibilidade de serem prejudicados pela eliminação de subsídios à exportação, devendo os Estados-membros arquitetar dispositivos que atenuem os efeitos adversos da implementação do programa de reforma. Além disso, foi previsto que todos compromissos de redução terão taxas diferenciadas para países em desenvolvimento. No caso específico de acesso a mercados, pode haver até mesmo indicação de produtos sensíveis pelo interessado para que sejam excluídos do seu calendário de compromissos.

5.9 Conclusão do capítulo

Contrastando com o processo negociador da Rodada Uruguai, a dicotomia Norte-Sul, como elemento comburente das discussões, está inserida com mais força no debate agrícola vivido na Rodada Doha. À medida que as negociações agrícolas evoluíam a partir do ano 2000, foi possível perceber a aglutinação de posições e as demandas por tratamento preferencial tornaram-se recorrentes. Desde a submissão das primeiras propostas no Comitê Agrícola, fica claro o alinhamento de diversas posições emanadas por países em desenvolvimento. Era natural que grupos como o G-20 e o G-90 fossem formados para discutir políticas agrícolas na OMC. E da composição destes blocos surge uma confrontação típica do embate Norte-Sul, passando a proteção dos economicamente mais fracos a ser elemento importante do debate.

Apesar disso, não se pode concluir apressadamente que o debate em torno do comércio internacional de produtos agrícolas vem sendo predominantemente orientada

pela colisão de forças entre países pobres e ricos. Ainda encontra-se presente a antiga tensão entre Estados Unidos e Comunidade Européia, sendo o lado europeu reforçado pela posição japonesa. Embora as duas potências tenham chegado a uma minuta conjunta de modalidades, que posteriormente serviria de base ao Texto Derbez, perseveraram pontos de atrito tais como subsídios à exportação e o conceito de multifuncionalidade. Quanto ao primeiro tema, o Pacote de Julho demonstra que um certo consenso entre os dois foi alcançado ao se determinar que haverá a eliminação completa do apoio específico às exportações. Ficou em aberto, no entanto, a discussão a respeito dos créditos à exportação e dos programas de doação de alimentos.

Com relação ao segundo ponto de fricção, a multifuncionalidade e seus inúmeros bens públicos ensejam um alargamento do escopo da caixa verde que deixa Washington desconfortável diante de alguns argumentos de Bruxelas e Tóquio. Apesar dos norte-americanos também utilizarem o conceito de NTC's para justificar a isenção sobre medidas de apoio doméstico como preservação ambiental e desenvolvimento rural, os Estados Unidos julgam inadequada a adoção da multifuncionalidade como orientação de política. A amplitude do termo, que chega a englobar valores como bem-estar animal e preservação de paisagens rurais, tem o potencial de autorizar uma gama infindável de subsídios europeus e japoneses com os quais os norte-americanos não querem competir.

Por outro lado, ao Sul dos posicionamentos também se constata a existência de fricções. Como se pôde perceber das proposições de países ACP e SIDS, os acessos preferenciais estabelecidos em mercados de economias avançadas não deveriam ser questionados, nem mesmo por outros países em desenvolvimento. No entanto, a recente disputa do açúcar entre Brasil e Comunidade Européia revela uma ponta do conflito Sul-Sul que pode se estabelecer.

Ao adquirirem açúcar dos países ACP e da Índia pelos preços de intervenção, os europeus reexportavam a mercadoria com as mesmas subvenções concedidas a produtores da Comunidade. Apesar do cuidado diplomático, o Brasil argumenta que tais subsídios contribuem na superação dos limites autorizados de subsídios à exportação a serem concedidos pela PAC (WT/DS266/R, p. 60). Mesmo afirmando que a alegação não se trata de um questionamento sobre o acesso preferencial, a petição brasileira coloca em dúvida a legitimidade da fatia das exportações indianas e ACP que são destinadas à triangulação comercial. Tendo perdido nesse ponto no relatório do painel, o Brasil resolveu recorrer ao Órgão de Apelação em fins de março de 2005, mesmo diante do discurso do Presidente Lula no qual se afirmava o compromisso de manter intactas as preferências do Caribe no mercado europeu (SILVA, 2005, p. 5).

No tema de abertura a mercados também se verificam potenciais conflitos entre países em desenvolvimento. Nas discussões sobre a abertura de mercados agrícolas no âmbito da Área de Livre Comércio das Américas, os países andinos temiam não só a concorrência de produtos norte-americanos e canadenses, mas também mexicanos e brasileiros (CHARRY, 2003). Em verdade, não importa muito de onde vêm os produtos que podem deslocar milhões de trabalhadores rurais, a posição protecionista das economias mais fracas, na experiência atual, vai tender a prevalecer.

Apesar de se mencionar potenciais pontos de atrito, é possível considerar a irrelevância deles na formulação da política externa do Sul como bloco consolidado, mas é de se tomar cuidado com as diferenças. No caso das relações conflituosas dos países do Norte, entretanto, não se acredita que as fricções sejam irrelevantes. Até mesmo questões antigas resolvidas pelos acordos de Blair House podem ser suscitadas novamente. Em 2002, o Parlamento Europeu discutia alternativas para diminuir a dependência de produtos importados

à base de soja (ASA, 2002, p. 1). Recordando-se o capítulo três, pode se inferir que o *lobby* da sojicultura norte-americana impulsionaria Washington a uma nova guerra comercial caso o parlamento levasse adiante a idéia de re-estabelecer a autonomia européia no ramo dos grãos oleaginosos.

CONCLUSÃO

Como se pôde assimilar do primeiro capítulo, o confronto internacional no plano Norte-Sul apenas se delineou com vigor na segunda metade do Século XX. Antes do movimento de descolonização, as assimetrias econômicas entre os atores da cena internacional raramente eram motivo de debate, mesmo diante de uma América Latina independente desde os primórdios do Século XIX. Apenas com a proliferação de Estados autônomos do ponto de vista político, mas dependentes economicamente, é que passa a existir o debate sobre um sistema de discriminação positiva que pudesse aliviar o atraso e a pobreza na região que ficou conhecida como Terceiro Mundo. Antes disso, tratamento preferencial e regime de concessões no plano internacional eram impensáveis.

Por outro lado, a atividade agrícola mantém uma relação de simbiose com a sociedade desde o começo dos tempos, moldando e sendo moldada por eventos sociais. Ao tempo da consolidação do Estado como unidade politicamente soberana, havia quem atribuísse ao monarca a função de providenciar alimentos a seus súditos. Não é à toa que se testemunha na Inglaterra, bastião do liberalismo do Século XIX, uma das mais antigas políticas estatais de suporte à agricultura. Apesar de ser duramente combatidas pelos liberais no parlamento britânico, as *Corn Laws* mantiveram-se por décadas numa época em que a ideologia de livre mercado era profusamente defendida pelos ingleses.

Ao tempo da formalização do GATT em 1947, ainda que como acordo provisório, a existência de diversos instrumentos intervencionistas nos sistemas agrícolas dos negociadores fez com que o intercâmbio mundial de produtos rurais fosse inserido numa bolha jurídica, isolada das normas liberais aplicáveis ao restante dos bens comercializáveis. Do ponto de vista de países mais atrasados economicamente, esse isolamento não atraiu tanta

atenção, pois as políticas de substituição de importações e seu conseqüente industrialismo se constituíam em distração para os reflexos na agricultura. Como foi visto, o embate nessa área, na segunda metade do Século XX, deu-se em larga medida em confrontos transatlânticos. Dessa maneira, envolviam particularmente Estados Unidos e Comunidade Européia, sendo também dignos de nota os questionamentos de alguns exportadores agrícolas de menor alcance como Austrália, Brasil e Chile.

As conseqüências da distração dos países em desenvolvimento na questão agrícola foram sentidas após a instituição da OMC e do seu AAG. Alimentos baratos, altamente subsidiados em economias industrializadas, passaram a subtrair o emprego de agricultores de subsistência, agravando a pobreza rural. Não por coincidência, o interesse de países em desenvolvimento se eleva consideravelmente a partir de 1995, passando o Sul a ter voz mais ativa nas negociações agrícolas. Com a evolução do debate, alguns blocos de países de baixa renda são formados. Embora possa ser registrado o discurso amigável entre esses diferentes blocos, alguns pontos conflituosos podem ser identificados. Futuramente, essas arestas podem causar uma ruptura na coesão do Sul, assim como aconteceu nos anos oitenta.

Por outro lado, o dissenso entre países desenvolvidos também permanece, porém com intensidade muito menor do que a verificada vinte anos atrás. As diferenças nos programas de suporte agrícola causam fricção principalmente por conta da escala que cada país utiliza para apoiar seus agricultores. E a resolução dessas diferenças parece ser vital para a reforma do AAG.

De todo modo, contemplando o exame realizado ao longo de quatro capítulos, pode se inferir que a dicotomia Norte-Sul se constituiu numa poderosa fonte de transformações do direito internacional econômico entre as décadas de sessenta e setenta. No

entanto, a colisão de forças que representava não significou muito na formação do AAG. Apesar disso, após a bem-sucedida constituição da OMC, os países em desenvolvimento passaram a questionar a eficácia do tratamento preferencial a eles dispensado no texto do acordo. Depois da reunião frustrada em Seattle, negociações agrícolas no âmbito do Comitê de Agricultura contaram com ampla participação do Sul. Todavia, como já se ressaltou anteriormente, o choque entre ricos e pobres não é a única energia dialética que atualmente alimenta a continuação do debate agrícola. Outras perspectivas também têm grande influência.

BIBLIOGRAFIA

AKSOY, M. Ataman, The Evolution of Agricultural Trade Flows, in AKSOY, M. Ataman; BEGHIN, John (eds.), **Global Agricultural Trade and Developing Countries**, The World Bank, Washington D.C., 2005.

ANNONI, Danielle, Comércio Agrícola: O Brasil e a OMC, in **Scientia Iuris: Revista do Curso de Mestrado em Direito Negocial da UEL**, Londrina, vol. 7/8 (2003-2004), Editora da UEL, 2004.

ATKINS, Peter; BOWLER, Ian, **Food in Society: Economy, Culture, Geography**, Arnold Press, London, 2001.

BERNAL, Luisa et alli, South-South Cooperation in the Multilateral Trading System: Cancun and Beyond, Working Paper nº 21, in SOUTH CENTRE, **Trade-Related Agenda, Development and Equity** (Working Papers), Geneva, 2004.

BIELSCHOWSKY, Ricardo, **Pensamento Econômico Brasileiro: Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo**, IPEA, Rio de Janeiro, 1988

BLAISDELL, Donald, **Government and Agriculture: The Growth of Federal Farm Aid**, Da Capo Press, New York, 1974.

BLANDFORD, David, Obstacles to Progress in Multilateral Agricultural Trade Negotiations: The European Viewpoint, in KENNEDY, P. Lynn; KOO, Won W., **Agricultural Trade Policies in the New Millenium**, Food Products Press, Binghamton, 2002.

BROWNLIE, Ian, **Principles of Public International Law**, Oxford, 5th edition, New York, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique, FALLETO, Enzo, **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**, Civilização Brasileira, 8^a edição, Rio de Janeiro, 2004.

CARDWELL, Michael, **Multifunctionality of Agriculture: a European Community Perspective**, in CARDWELL, Michael et alli., **Agriculture and International Trade: Law, Policy and the WTO**, CABI Publishing, Wallingford, 2003

CARNEIRO, Henrique, **Comida e Sociedade**, Ed. Campus, São Paulo, 2003.

CASCUDO, Luís da Câmara, **A História da Alimentação no Brasil**, vols. 1 e 2, Editora da Universidade São Paulo, São Paulo, 1983.

CHANG, Ha-Joon, **Globalisation, Economic Development and the Role of the State**, Zed Books, New York, 2003.

CHARRY, Laura, Agricultura, a Vilã das Negociações Comerciais, **Valor Econômico**, São Paulo, 29/10/2003.

CROOME, John, **Reshaping the World Trade System**, Kluwer, Haia, 1999.

DEPAYRE, G., and PETRICCIONE, R., Definition of Subsidy, in BOURGEOIS, J., **Subsidies and International Trade: A European Lawyers Perspective**, Kluwer, Haia, 1991.

DESTA, Melaku Geboye, **The Law of International Trade in Agricultural Products**, Kluwer Law International, Haia, 2002.

DOWLAH, C. A. F., Bangladesh, in INGCO, Merlinda (ed.), **Agriculture, Trade, and the WTO in South Asia**, The World Bank, Washington D.C., 2003.

FISCHLER, Franz, Introduction, in PICCININI, Antonio; LOSEBY, Margaret, **Agricultural Policies in Europe and the USA: Farmers between Subsidies and the Market**, Palgrave, New York, 2001.

FURTADO, Celso, **The Economic Growth of Brazil**, Greenwood Press, Westport, 1984.

GARDNER, Brian, **European Agriculture: Policies, production and trade**, Routledge, London, 1996.

GARDNER, Richard, **Sterling-Dollar Diplomacy**, McGraw-Hill, Nova Iorque, 1969.

GERSCHENKRON, Alexander, **El Atraso Economico en su Perspectiva Historica**, Ariel, Barcelona, 1968.

GROSSMAN, Margaret, **The Uruguay Round Agreement on Agriculture and Domestic Support**, in CARDWELL, Michael et alli., **Agriculture and International Trade: Law, Policy and the WTO**, CABI Publishing, Wallingford, 2003a.

_____, **Multifunctionality and Non-Trade Concerns**, in CARDWELL, Michael et alli., **Agriculture and International Trade: Law, Policy and the WTO**, CABI Publishing, Wallingford, 2003b.

GULATI, Ashok, India, in INGCO, Merlinda (ed.), **Agriculture, Trade, and the WTO in South Asia**, The World Bank, Washington D.C., 2003.

HOBBSBAWN, Eric, **Industry and Empire: The Birth of the Industrial Revolution**, New Press, New York, 1999.

HOECKMAN, Bernard; KOSTECKI, Michel, **The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond**, 2nd ed., Oxford University Press, Toronto, 2001.

HUDEC, Robert, **The GATT Legal System and World Trade Diplomacy**, Butterworth, 2nd edition, Salem, 1990.

INGCO, Merlinda; KANDIERO, Tonia, Introduction, in INGCO, Merlinda (ed.), **Agriculture, Trade, and the WTO in South Asia**, The World Bank, Washington D.C., 2003.

_____.; NASH, John, What's at Stake? Developing-Country Interests in the Doha Development Round, in INGCO, Merlinda; NASH, John, **Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development**, The World Bank, Washington D.C., 2004.

JACKSON, John Howard, **World Trade and the Law of GATT**, Bobbs-Merril, Charlottesville, 1969.

JOSLING, T.; TANGERMANN, S., Production and Export Subsidies in Agriculture: Lessons from GATT and WTO Disputes Involving the US and the EC, in PETERSMANN, Ernst-Ulrich; POLLACK, Mark, **Transatlantic Economic Disputes: The EU, the US, and the WTO**, Oxford University Press, New York, 2003.

KHAN, Safraz, Pakistan, in INGCO, Merlinda (ed.), **Agriculture, Trade, and the WTO in South Asia**, The World Bank, Washington D.C., 2003.

LAPPÉ, Frances Moore; COLLINS, Joseph; ROSSET, Peter, **World Hunger: Twelve Myths**, 2nd ed., Grove Press, New York, 1998.

LUPI, André L.; CARVALHO, Leonardo A., Agricultura, in BARRAL, Welber, **O Brasil e a OMC**, Juruá, Curitiba, 2002.

MADELEY, John, **O Comércio da Fome**, Vozes, Petrópolis, 2000.

MALANCZUK, Peter, **Akehurst's Modern Introduction to International Law**, Routledge, 7th edition, London, 1997.

MICHALOPOULOS, Constantine, **Developing Countries in the WTO**, Palgrave, New York, 2001.

MONTANARI, Massimo, **A Fome e a Abundância**, EDUSC, Florianópolis, 2003.

NASSER, Rabih Ali, **A OMC e os Países em Desenvolvimento**, Aduaneiras, São Paulo, 2003.

POTTIER, Johan, **Anthropology of Food: The Social Dynamics of Food Security**, Polity Press, Cambridge, 1999.

RANDERIA, Shalini, Pluralismo jurídico, soberania fraturada e direitos de cidadania diferenciais: instituições internacionais, movimentos sociais e Estado pós-colonial na Índia, in SANTOS, Boaventura de Sousa, **Reconhecer para Libertar**, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003.

RODGERS, Christopher, Environmental Policy and the Reform of European Agriculture Law, in CARDWELL, Michael et alli., **Agriculture and International Trade: Law, Policy and the WTO**, CABI Publishing, Wallingford, 2003.

_____.; CARDWELL, Michael, The WTO, International Trade and Agricultural Policy Reform in CARDWELL, Michael et alli., **Agriculture and International Trade: Law, Policy and the WTO**, CABI Publishing, Wallingford, 2003.

SHIVA, Vandana, **Stolen Harvest: The Hijacking of the Global Food Supply**, South End Press, Cambridge. 2000.

SILVA, Luís Inácio Lula da, **Discurso do Presidente da República na Sessão de Abertura da XVI Conferência de Chefes de Governo da Comunidade do Caribe – CARICOM**, Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República, Brasília, 2005.

SKIDMORE, Thomas, **Brasil: De Getúlio a Castelo**, 8th edition, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982.

SLOAN, Thomas, The Political Role of U.S. Grain Exports in a Hungry World, in FRAENKEL, Richard et alli., **The Role of U.S. Agriculture in Foreign Policy**, Prager Publishers, New York, 1979.

SORNARAJAH, M., **The International Law on Foreign Investment**, Cambridge University Press, London, 1994.

SPERO, Joan, and HART, Jeffrey, **The Politics of International Economic Relations**, Routledge, London, 1997.

STEWART, Terence, **The Uruguay Round: A Negotiating History** (vol. I), Kluwer, Haia, 1995.

SUMNER, Daniel, Farm Subsidies and Agricultural Trade Policy: The Case of US Support Programmes, in CARDWELL, Michael et alli., **Agriculture and International Trade: Law, Policy and the WTO**, CABI Publishing, Wallingford, 2003.

TANGERMANN, Stefan, **Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture by Major Developed Countries**, Report prepared for UNCTAD (UNCTAD/ITD/16), 1995.

TRACY, Michael, **Government and Agriculture in Western Europe, 1880-1988**, 3rd ed., New York University Press, New York, 1989.

USDA, **Agriculture in the WTO**, 1998.

VARELLA, Marcelo Dias, **Direito Internacional Econômico Ambiental**, Del Rey, Belo Horizonte, 2004.

VERWEY, Wil D., The Principles of a New International Economic Order and the Law of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), in **Leiden Journal of International Law**, vol. 3, n° 2, oct. 1990.

_____, The Taking of Foreign Property under International Law: a New Legal Perspective?, in **Netherlands Yearbook of International Law**, TMC Asser, The Hague, 1984.

YEUTTER, Clayton, Bringing Agriculture into the Multilateral Trading System, in BHAGWATI, J. and HIRSCH, M. (editors), **The Uruguay Round and Beyond: Essays in Honour of Arthur Dunkel**, Springer Verlag, Germany, 1998.

REFERÊNCIAS LEGAIS E DIPLOMÁTICAS

GATT, **Trade Policies for a Better Future**, Geneva, 1985.

_____., **Ministerial Declaration on the Uruguay Round**, em Focus Newsletter, n 41, outubro de 1986.

_____., **First Report to the Second Committee (COM.II/5 BISD 8S/125)** adopted in 29/05/1959.

WTO, **The Legal Texts: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations**, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

_____., **Cairns Group Negotiating Proposal**, G/AG/NG/W/11, 2000a.

_____., **Agreement on Agriculture: Special and Differential Treatment and a Development Box**, G/AG/NG/W/13, 2000b.

_____., **Export Subsidies: Food Security or Food Dependency?**, G/AG/NG/W/38, 2000c.

_____., **Special and Differential Treatment for Developing Countries in World Agricultural Trade**, G/AG/NG/W/55, 2000d.

_____., **Proposal for Comprehensive Long-Term Agricultural Trade Reform: Submission from the United States**, G/AG/NG/W/15, 2000e.

_____., **European Communities Proposal: Export Competition**, G/AG/NG/W/34, 2000f.

_____., **WTO Negotiations on Agriculture: Cairns Group Negotiating Proposal**, G/AG/NG/W/54, 2000g.

_____., **Market Access**, G/AG/NG/W/37, 2000h.

_____., **WTO Negotiations on Agriculture: Negotiating Proposal by Mauritius**, G/AG/NG/W/96, 2000i.

_____., **WTO Negotiations on Agriculture: Proposals by Small Island Developing States (SIDS)**, G/AG/NG/W/97, 2000j.

_____., **Proposal for Tariff Rate Quota Reform: Submission from the United States**, G/AG/NG/W/58, 2000k.

_____., **EC Comprehensive Negotiating Proposal**, G/AG/NG/W/90, 2000l.

_____., **European Communities Proposal: Food Quality – Improvement of Market Access Opportunities**, G/AG/NG/W/18, 2000m.

_____. **Netotiating Proposal by Japan on WTO Agricultural Negotiations**, G/AG/NG/W/91, 2000n.

_____. **Cairns Group Negotiating Proposal: Domestic Support**, G/AG/NG/W/35, 2000o.

_____. **Agreement on Agriculture: Green Box / Annex 2 Subsidies**, G/AG/NG/W/14, 2000p.

_____. **Note on Domestic Support Reform: Negotiations on Agriculture**, Submission from the United States, G/AG/NG/W/16, 2000q.

_____. **European Communities Proposal: The Blue Box and Other Support Measures to Agriculture**, G/AG/NG/W/17, 2000r.

_____. **Malian Proposals for the Future Negotiations on Agriculture**, G/AG/NG/W/99, 2001a.

_____. **WTO Negotiations on Agriculture: Proposal by Kenya**, G/AG/NG/W/136, 2001b.

_____. **Agricultural Trade Negotiations in the WTO: Preliminary Positions of Senegal**, G/AG/NG/W/137, 2001c.

_____. **WTO African Group: Joint Proposal on the Negotiations on Agriculture**, G/AG/NG/W/142, 2001d.

_____. **Negotiations on WTO Agreement on Agriculture: Proposals by India in the areas of: (i) Food Security, (ii) Market Access, (iii) Domestic Support, and (iv) Export Competition**, G/AG/NG/W/102, 2001e.

_____. **Proposal by Mexico for the Negotiations on Agriculture in the World Trade Organization**, G/AG/NG/W/138, 2001f.

_____. **WTO Negotiations on Agriculture: Proposal by Nigeria**, G/AG/NG/W/130, 2001g.

_____. **Negotiating Proposals by The Democratic Republic of the Congo**, G/AG/NG/W/135, 2001h.

_____. **Agriculture: Paragraph 4 and Annex A to the Draft Ministerial Text**, WT/MIN(03)/W/7, 2003a.

_____. **Preparations for the Fifth Session of the Ministerial Conference: Draft Cancun Ministerial Text**, JOB(03)/150/Rev.2, 2003b.

_____. **Consolidated African Union/ACP/LDC Position on Agriculture**, WT/MIN(03)/W/17, 2003c.

_____. **Agriculture: Framework Proposal**, WT/MIN(03)/W/6, 2003d.

_____. **Poverty Reduction: Sectoral Initiative in Favour of Cotton**, WT/MIN(03)/W/2, 2003e.

_____. **Establishment of the Sub-Committee on Cotton**, TN/AG/13, 2004a.

_____., **Doha Work Programme:** Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, WT/L/579, 2004b.

REFERÊNCIAS VIRTUAIS

ASA (American Soybean Association), **EU to Review its Soybean Import Policy**, ASA Weekly Reports, 2002. Disponível em <http://www.ag.uiuc.edu/~asala/english/market/SE090902.htm> (Acesso em 04/04/2005).

McGEE, Robert, **MFN Status, Trade Embargoes, Sanctions and Blockades: An Examination of Some Overlooked Property, Contract and Other Human Rights Issues**, Working Paper 98.1, The Dumont Institute for Public Policy Research, 1998. Disponível em: <http://econwpa.wustl.edu:8089/eps/it/papers/9805/9805002.pdf.gz> (Acesso em 15/03/2005).

PANITCHPAKDI, Supachai, **Doha Development Agenda as a Catalyst for Growth**, 20/01/2005. Disponível em: http://www.wto.org/english/news_e/spsp_e/spsp34_e.htm (Acesso em 22/03/2005).

ROUSSEAU, Jean-Jacques, **Discurso sobre a Origem da Desigualdade**, Ed. Ridendo Castigat Moraes, 2002. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.com/eLibris/desigualdade.html> (Acesso em 09/03/2005)

USTR, **Differences in U.S., EU, Japan Agricultural Supports**, 2003. Disponível em <http://tokyo.usembassy.gov/e/p/tp-20030911b4.html> (Acesso em 01/04/2005).

WTO, **Agricultural Negotiations Backgrounder**, 2004. Disponível em http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agnegs_bkgrnd_e.pdf, (Acesso em 22/03/2005).

JURISPRUDÊNCIA CITADA

Brazil – Imposition of Provisional and Definitive Countervailing Duties on Milk Powder and Certain Types of Milk from the European Economic Community, relatório do painel (SCM/179) adotado pelo Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias em 28/04/1994.

EEC Restrictions on Imports of Apples from Chile, relatório do painel (L/5047 BISD 27S/98) adotado em 10/11/1980.

European Communities – Refunds on Exports of Sugar: Complaint by Brazil, relatório do painel (L/5011 BISD 36S/331) adotado em 10/11/1980.

European Communities – Export Subsidies on Sugar: Complaint by Brazil, relatório do painel (WT/DS266/R) adotado em 15/10/2004.

European Economic Community – Restrictions on Imports of Dessert Apples: Complaint by Chile, relatório do painel (L/6491 BISD 36S/93) adotado em 22/6/1989.

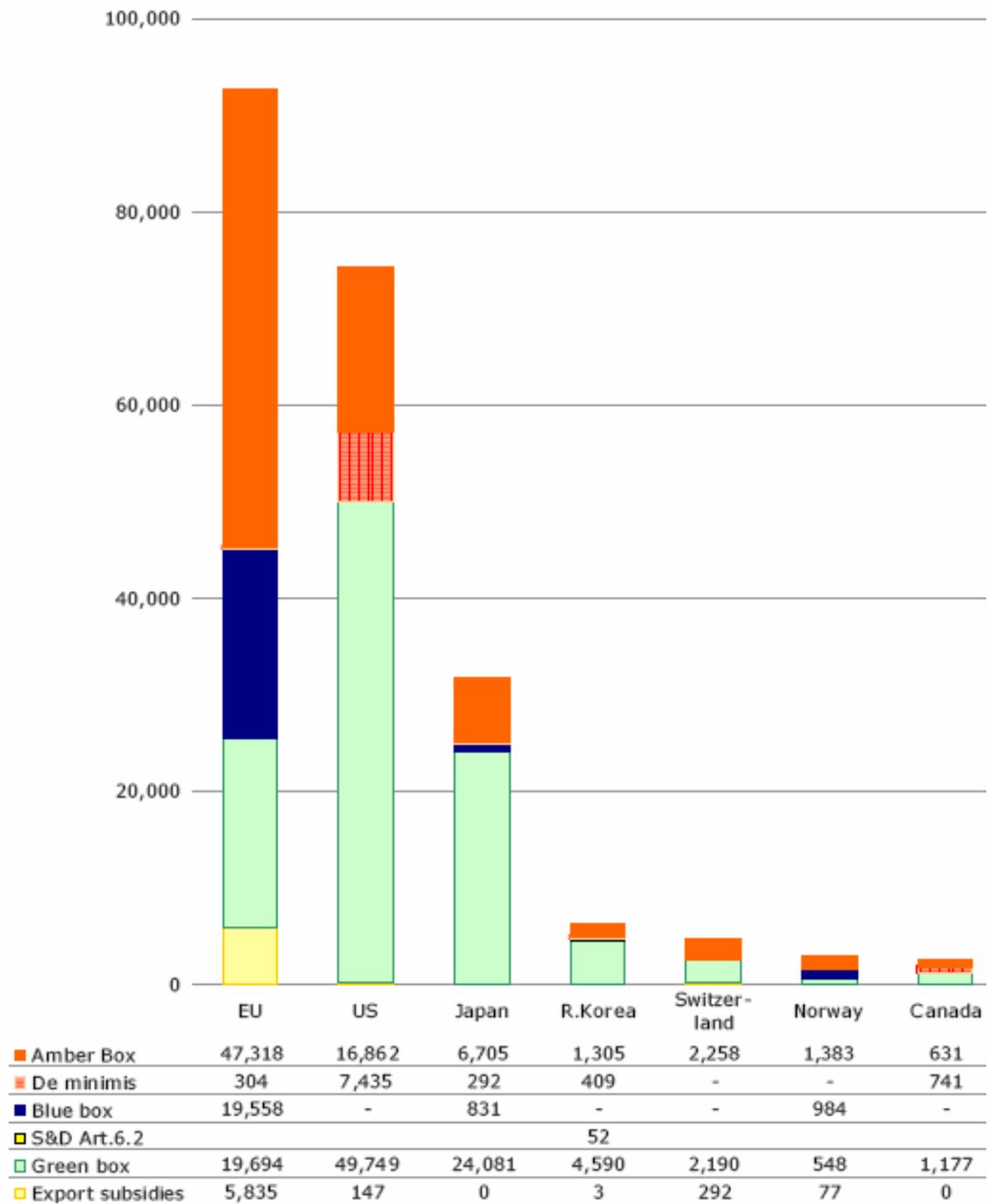
European Economic Community – Restrictions on Imports of Apples – Complaint by the United States, relatório do painel (L/6513 BISD 36S/135) adotado em 22/6/1989.

European Economic Community – Subsidies on Export of Pasta Products, relatório do painel (SCM/43 editado em 19/5/1983, rejeitado).

French Assistance to Export of Wheat and Wheat Flour, relatório do painel (L/924 BISD 7S/49) adotado em 21/11/1958.

Anexo I

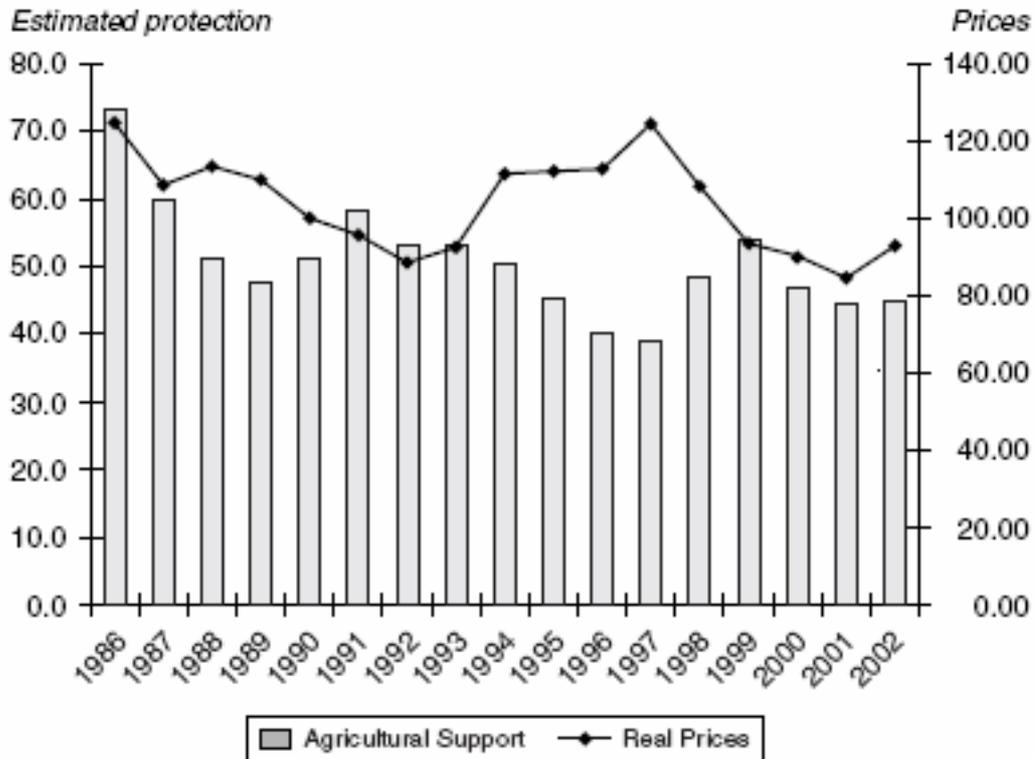
Notified domestic support, 1999, and export subsidies, 1998. US\$ million



Fonte: Notificações dos Membros da OMC.

Anexo II

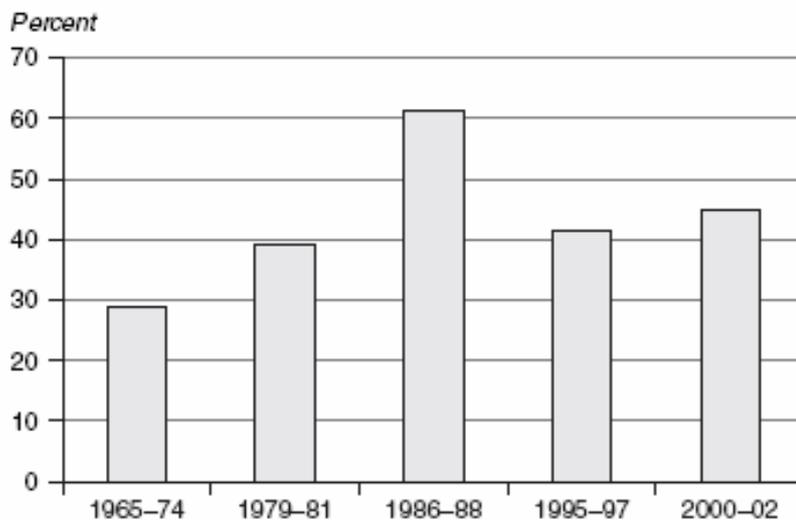
Apoio Agrícola em Países da OCDE e Índice de Preços Agrícolas Reais no Mercado dos Estados Unidos.



Fonte: OCDE para 1986-2001. Banco Mundial para 2002. Índice de Preços do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos.

Anexo III

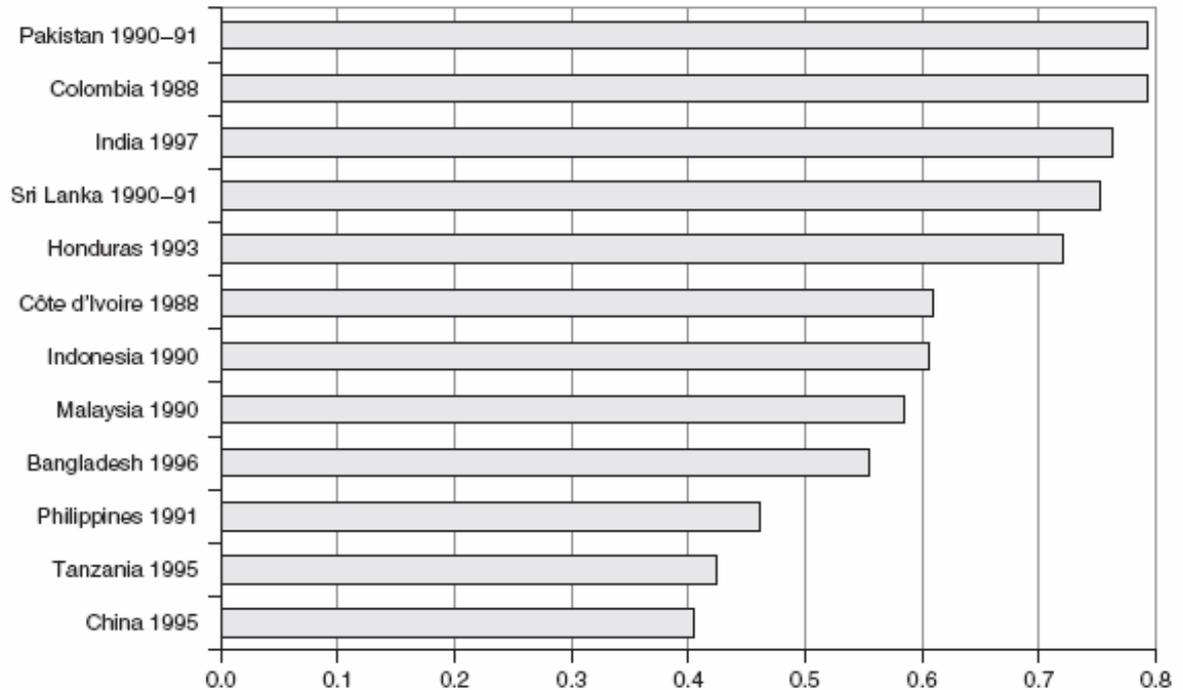
Taxas Nominais de Suporte Agrícola em Países da OCDE 1965-2002



Fonte: OCDE, exceto ABARE(1999) para 1965-74 e Banco Mundial para 2000-02

Anexo IV

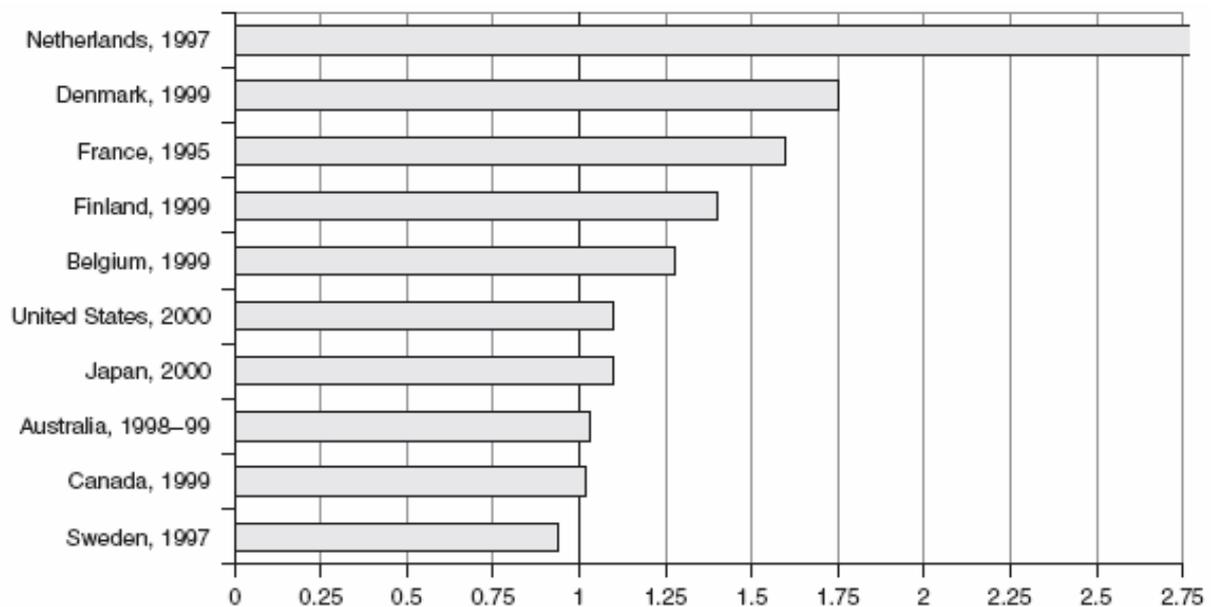
Fração da Renda Rural sobre Rendas Não-Rurais em Alguns Países em Desenvolvimento, Vários Anos.



Fonte: Eastwood and Lipton 2000.

Anexo V

Fração da Renda Rural sobre Todas as Rendas em Alguns Países de Alta Renda, Vários Anos.



Fonte: OCDE, 2002-2003.