

Agricultura e Cláusula da Paz

Hélio Tollini¹

No contexto das negociações internacionais de comércio, a agricultura tem sido um caso à parte. Até a Rodada Uruguai de negociações, a agricultura não estava subordinada a nenhuma regra internacional. Não havia norma que definisse o que era ou não permitido em termos de apoio dos países a suas agriculturas e regras que organizassem o comércio agropecuário entre países.

Proteção e subsídios eram utilizados livremente pelos países que quisessem proteger seus agricultores da competição de países mais eficientes. Subsídios eram usados para promover a produção local e a exportação de excedentes, mesmo às custas dos agricultores de outros países.

De certa maneira, a agricultura era considerada um setor especial. Havia razões econômicas, sociais, históricas e políticas para a agricultura ser tratada como tal. Dois terços do comércio agrícola internacional eram provenientes de países industrializados, membros da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento – OECD. Abrir mercados para produtos de países emergentes com potencial agrícola nunca teve posição destacada na agenda internacional. Dos 15 maiores exportadores de produtos agrícolas, 12 são países industrializados. Ordenar o que seria certo ou errado em termos de agricultura não prometia vantagens para os países ricos. Essa é a razão de

não se considerar a agricultura dentro das normas do Gatt até a Rodada Uruguai.

A Organização Mundial do Comércio – OMC, bem como sua antecessora Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas – Gatt, na sigla em inglês, têm como objetivo promover mercados mais livres. Na criação da OMC, ao final da Rodada Uruguai, os países membros se comprometeram em reformular suas políticas agrícolas, reduzindo as distorções no comércio causadas pelos subsídios à produção e à exportação, e às medidas de proteção tarifária e não-tarifária. Era a primeira vez que se discutia agricultura no âmbito da organização internacional voltada para regras comerciais. Todas as barreiras não-tarifárias deveriam ser transformadas em tarifas equivalentes como primeiro passo para aumentar a transparência das políticas nacionais. Assim, a Rodada Uruguai foi positiva, por incluir a agricultura entre a preocupação dos países membros, e por elaborar um Acordo Sobre Agricultura. O Acordo Agrícola não visava proibir políticas de apoio à agricultura, mas introduzir disciplina na escolha das medidas adotadas, a fim de limitar distorções no comércio.

A pressuposição que sustenta a missão da OMC é a de que mercados mais livres e comércio mais intenso – sem os custos das barreiras e das distorções – beneficiam a toda a comunidade mundial. É estranho que organização com

¹ Ph.D. em Economia, membro da Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais do Ministério da Agricultura, membro do Conselho de Administração da Embrapa e Diretor-Executivo da Associação Brasileira dos Produtores de Algodão – Abrapa.

tal propósito, e que foi criada aparentemente mudando a atitude dos países em relação à agricultura, mantenha uma regra conhecida como Cláusula da Paz, que protege os países que distorcem o comércio mundial.

A Cláusula da Paz é contraditória em tudo, da forma como foi criada à maneira pouco clara como foi definida. Ela não promove o livre comércio. É um aspecto intrigante de um acordo internacional. Talvez ela faça sentido para os negociadores que participaram diretamente da Rodada Uruguai. Pode ser que alguém possa explicar por que os países em desenvolvimento com potencial agrícola aceitaram essa cláusula. O mais provável é que ninguém tenha aceito, a não ser os próprios interessados que impuseram a regra aos demais países. Quem sabe, a cláusula tenha sido o preço a pagar para se obter um Acordo Agrícola.

A expressão Cláusula da Paz causa estranheza. A qual paz ela se refere? Contra qual distúrbio ela protege? Ao facilitar aos países industrializados a continuação dos subsídios e da proteção a suas agriculturas, tornando mais difícil aos países em desenvolvimento ampliarem produção, emprego, renda e geração de divisas, a Cláusula da Paz não contribui para o progresso das nações.

Este artigo é composto de quatro partes. Na primeira, discute-se um pouco a participação da agricultura nos regulamentos e acordos da OMC. Em seguida, examina-se o Acordo sobre Agricultura. Na terceira parte, discute-se a Cláusula da Paz um pouco mais detalhadamente. Finalmente, avalia-se o que está em jogo nas negociações correntes, especialmente o esforço que os países ricos, aqueles que subsidiam suas agriculturas, farão para estender a validade da Cláusula da Paz. A idéia prevalecente é de que a referida cláusula terminará no primeiro dia de 2004, 9 anos após seu início.

Os acordos internacionais

A agricultura sempre foi um setor com tratamento negativamente diferenciado nas ne-

gociações agrícolas internacionais². Enquanto o setor industrial se beneficiou de forte redução tarifária e grande expansão do comércio de bens industriais, o comércio agrícola cresceu muito menos devido às tarifas altas e aos subsídios nos países industrializados. A redução das tarifas industriais, entretanto, foi feita de modo que a tarifa média ponderada pelo volume de comércio é maior para os países em desenvolvimento do que para os países desenvolvidos. Isto é, as tarifas são de tal sorte que facilitam as trocas entre os países desenvolvidos relativamente mais do que entre desenvolvidos e em desenvolvimento. Os fluxos de comércio mostram essa diferença.

As negociações internacionais de comércio começaram formalmente com a rodada que resultou na elaboração do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, o Gatt na sigla em inglês. Várias rodadas de negociações ocorreram sob os auspícios do Gatt. Foram elas: Genebra; 1947, Annecy, 1948; Torquay, 1950; Genebra, 1956; Dillon, 1960/61; Kennedy, 1964/67; Tóquio, 1973/79; e Uruguai, 1986/94. No final da Rodada Uruguai, ficou decidida a criação da Organização Mundial do Comércio – OMC, em substituição ao Gatt.

A OMC é composta de vários acordos. Há o que se denomina de Acordos Multilaterais sobre Comércio de Bens, composto de dois grandes blocos de acordos: o primeiro é o próprio Gatt, com todas as mudanças que sofreu de 1947 até 1994, e o segundo é um conjunto de acordos setoriais, entre os quais está o de Agricultura. O segundo bloco é composto por acordos específicos sobre vários assuntos, como o de Comércio em Serviços, de Propriedade Intelectual, de Mecanismo de Revisão de Políticas, sobre Disputas, e acordos sobre Aviação Civil, Compras Governamentais, Laticínios e Carne Bovina.

Todos esses acordos poderiam fazer crer que países em desenvolvimento estão protegidos em seus interesses comerciais. Isso não é

² Lal Das, Bhagirath, An Introduction to The WTO Agreements, Trade and Development Issue and The World Trade Organization, UNCTAD, Third World Network, Penang, Malasia, 1998.

assim. O caminho para obrigar outros países a respeitarem direitos e obrigações é o da retaliação, algo muito difícil para os países mais fracos. Retaliar pode resultar em retaliação ainda maior pelos países fortes. Essa impossibilidade prática de países fracos de imporem seus direitos vem de longa data, não tendo sido resolvida nas rodadas de Tóquio e do Uruguai.

De acordo com Palmeter³, a razão por que a OMC permite a um país impor restrições ao comércio de outro país, quando este não elimina uma prática não permitida pela OMC ou não chega a acordo para compensação, é vista por alguns analistas como a de induzir obediência. Isto é, a imposição de restrições poderia ir até o ponto necessário para fazer com que o país em falta sentisse ser mais vantajosos obedecer à decisão da OMC. Entretanto, outros analistas interpretam de maneira diversa, vendo a imposição de restrições como uma ação que visa restabelecer o equilíbrio originalmente buscado pela OMC para o comércio internacional. A questão parece não estar claramente resolvida do ponto de vista legal, mas a impressão é de que a intenção é a de restabelecer o equilíbrio comercial mais do que forçar obediência.

Há um grande número de modelos analisando os prováveis efeitos de uma liberalização⁴ do comércio agrícola. Há muitos mais desde o final da década dos noventa. Em geral, esses modelos foram elaborados por pesquisadores dos países desenvolvidos. Pouco tem sido feito por pesquisadores dos países em desenvolvimento. É necessário que o Brasil apóie mais seus pesquisadores com interesse na área de comércio internacional. É necessário, também, desenvolver modelos que estimem as vantagens e desvantagens específicas para o Brasil de mudanças nas regras comerciais da OMC.

Indo para negociações importantes, o Brasil precisa desse tipo de conhecimento, para informar melhor suas posições negociadoras. Os diplomatas brasileiros precisam ter idéia me-

lhor dos *trade offs* econômicos envolvidos em regras comerciais. Por exemplo, o que se ganha e o que se perde, se a Cláusula da Paz for estendida por algum tempo? Tal informação evitaria “trocar pau-brasil por espelinhos”, como faziam os primeiros brasileiros. As trocas têm de ser, pelo menos, “de seis por meia dúzia”.

O Acordo Agrícola

Baseado na idéia de que os países membros querem estabelecer um sistema de comércio agrícola justo e orientado pelo mercado, e que um processo de reforma por estabelecimento de regras e disciplinas mais fortes e operacionais do GATT, o acordo começa por definir termos, no seu Artigo 1. Assim, são definidos:

- Medida Agregada de Apoio.
- Produto agrícola básico.
- Dispêndios orçamentários.
- Medida Equivalente de Apoio.
- Subsídios à exportação.
- Período de implementação.
- Concessões de acesso a mercados.
- Medida Total Agregada de Apoio.

Há ainda definições de termos específicos, como é o caso de “ano” que pode ser o ano-calendário, o financeiro ou o de comercialização, o que deve ser especificado nos compromissos notificados pelos países membros.

Na Parte 1 do Acordo, é definido que os produtos por ele cobertos são os listados no Anexo 1. Na Parte 2, são tratados as Concessões e os Compromissos assumidos pelos países em suas notificações, e proíbe os subsídios à exportação. A linguagem, porém, é suficientemente vaga e são muitas as exceções, e há imprecisão em certas definições no Artigo 1, de modo que se torna difícil usar o Acordo sobre Agricultura para provar que um determinado país violou suas regras. Além disso, o processo é financeiramente inviável para os paí-

³ Palmeter, David, “Inducing Compliance” in WTO Dispute Settlement, in David Palmeter, The WTO as a Legal System, Cameron May Ltd, Londres, 2003.

⁴ Goldin, Ian and Odin Knudsen, Agricultural Trade Liberalization – Implications for Developing Countries, OECD and The World Bank, Paris and Washington, 1990.

ses mais pobres, principalmente se um desses países pretender disputar contra um país rico.

A Parte 3 trata de acesso a mercados e de Provisões Especiais de Salvaguarda. Essa terceira parte é confusa, fazendo menção a artigos posteriores e introduzindo cálculos que exigem atenção e cuidados extremos por parte dos países. Novamente, a menos que um país disponha de boa assistência econômica e legal, dificilmente poderá argumentar bem qualquer ação que pretenda mover contra outro país, principalmente se esse outro país for rico e contar com batalhões de assessores econômicos e legais. Recentemente, foi criada na OMC uma capacidade para apoio legal e econômico para países pobres que pretendam acionar outros países, mas isso não será suficiente para reduzir substancialmente a discrepância de capacidade de atacar ou se defender na OMC entre desenvolvidos e em desenvolvimento. Recentemente, o Brasil começou a se preparar melhor nessa área, e a criação do Instituto de Comércio e Negociações Exteriores – Icone –, por setores do agronegócio, foi um passo importante.

Na Parte 4, o Acordo discute os Compromissos sobre Apoio Doméstico e as Disciplinas Gerais sobre esse apoio. Novamente, a linguagem confusa, as referências cruzadas, e as exceções tornam as regras obscuras para um país que não pode empregar muita gente bem preparada para ter uma visão clara de seus compromissos e, principalmente, de seus direitos. Sempre haverá quem informe esses países mais fracos de seus compromissos, mas não de seus direitos. Um ponto central aqui é o da Medida Agregada de Apoio, o montante gasto em relação ao produto total do setor. Isso faz com que quase nunca se possa provar que um país de grande produção agrícola violou as normas da concessão de apoio doméstico.

A Parte 5 relaciona-se à anterior, e trata de Compromissos de Competição na Exportação, de Subsídios à Exportação e de assuntos relacionados ao tema de justiça na competição.

Em seguida, na Parte 6, o Acordo estabelece disciplina sobre Proibições de Exportações e Restrições, isto é, tenta evitar que um país-

membro, por questões internas, proíba a exportação de um produto necessário à segurança alimentar de outro país. Países em desenvolvimento ficam livres dessa regra, a menos que sejam exportadores líquidos do alimento em questão, o que significa que países em desenvolvimento não estão livres dela. Não se aplica a país que não é exportador líquido, e não livra o que é.

A Parte 7, com o Artigo 13, trata da Contenção Devida, onde inclui o que usualmente se refere como Cláusula da Paz. Essa parte do Acordo será analisada na seção seguinte. Os demais pontos cobertos pelo Acordo são:

- Medidas Sanitárias e Fitossanitárias.
- Tratamento Especial e Diferencial.
- Países Menos Desenvolvidos e Importadores Líquidos de Alimentos.
- Comitê de Agricultura.
- Revisão da Implementação de Compromissos.
- Consultas e Resolução de Disputas.
- Continuação do Processo de Reforma.
- Disposições Provisórias.

Cláusula da Paz

A Cláusula da Paz cria a impossibilidade de contestar na OMC subsídios que não excedam em valor aos subsídios dados em 1992. Na verdade, é mais complexa do que isso, embora isso seja um bom resumo da cláusula.

A Parte 7 do Acordo Agrícola diz respeito ao chamado *due restraint (contenção devida)*, na possibilidade de recorrer à OMC contra subsídios utilizados por outros países. É uma limitação geral. Os países que subsidiam fortemente suas agriculturas são os desenvolvidos, de forma que essa norma é uma limitação principalmente à liberdade dos países em desenvolvimento em reclamar prejuízos na OMC. Na verdade, é possível recorrer, mas as limitações impostas são de tal ordem que uma vitória é quase impossível.

O primeiro grupo a notar são os subsídios que estão conforme o Anexo 2 do Acordo Agrícola. Eles são livres de ação na OMC, com base nos seguintes pontos:

- Não são acionáveis para fins de tarifas compensatórias.
- Não são acionáveis com base no Artigo XVI do Gatt 1994, e Parte III do Acordo sobre Subsídios.
- Não são acionáveis com base na anulação ou diminuição de benefícios relacionados a concessões tarifárias sob o Artigo II do Gatt 1994, no sentido do parágrafo 1(b) do Artigo XXIII do Gatt 1994.

O segundo grupo de subsídios é referente às medidas de apoio doméstico que estejam de acordo com as provisões do Artigo 6 do Acordo Agrícola, isto é, aqueles relacionados a apoio para desenvolvimento rural e que não ultrapassem o Apoio Agregado Corrente. Isso inclui pagamentos diretos que estejam em conformidade com o Parágrafo 5 dos compromissos notificados por cada país membro, e inclui também aqueles que respeitem a cláusula *de minimis* e em conformidade com o parágrafo 2 do Artigo 6. Parece complicado? É realmente complicado, com todas as referências cruzadas a diversos acordos da legislação do Gatt. Assim, não são acionáveis:

- Para efeito de tarifas compensatórias, a menos que se demonstre injúria ou ameaça de injúria, conforme o Artigo VI do Gatt 1994 e Parte V do Acordo sobre Subsídios. Para se iniciar qualquer processo nessa área, é necessário mostrar restrição devida, isto é, não pode parecer que o país demandante está sendo afoito em sua proposta de ação contra outro país que subsidie.

- Com base no Parágrafo 1 do Artigo XVI do Gatt 1994, contanto que tais medidas de apoio doméstico não apoiem uma *commodity* específica em excesso daquele suporte decidido durante o ano de comercialização, 1992. Isso serve para mostrar a complicação e a dificuldade de se acionar qualquer país na OMC quanto a essas medidas. O próprio termo “de-

cidido” é objeto de longas discussões para se definir seu sentido exato. Interpretações legais podem fazer com que uma ação se estenda por muito tempo, aumentando seus custos e inviabilizando a ação para países pobres. É difícil demonstrar que o dinheiro despendido com subsídios em dado ano foi dirigido para produtores de uma mercadoria específica e em valor superior ao dado em 1992.

- Também são livres de ação os subsídios baseados na não violação de anulações ou danos nos benefícios referentes a concessões tarifárias a outro membro sob o Artigo II do Gatt 1994, no sentido do Artigo XXIII do Gatt 1994, contanto que tais medidas não suportem mercadorias específicas em excesso do decidido durante o ano de comercialização, 1992.

O terceiro grupo de subsídios são os concedidos à exportação. Os que se conformam com as provisões da Parte 5 do Acordo Agrícola, como refletido nas notificações de cada país membro. Eles são:

- Sujeitos a tarifas compensatórias apenas após a determinação de injúria ou ameaça de injúria baseada em volume de produção, efeito nos preços, ou conseqüente impacto na economia local, conforme o Artigo VI do Gatt 1994 e Parte V do Acordo sobre Subsídios; restrição devida será mostrada ao iniciar qualquer investigação de tarifa compensatória.

- Livres de ações baseadas no Artigo XVI do Gatt 1994 ou Artigos 3, 5 e 6 do Acordo sobre Subsídios.

Enfim, essas disposições constituem o que se denomina de Cláusula da Paz, regras que impedem ou dificultam a qualquer país que se julgue prejudicado por subsídios concedidos em outros países para abrir um contencioso na OMC contra o país que concede subsídios.

As negociações correntes e a Cláusula da Paz

Contrário ao que se pensa, a Cláusula da Paz pode não terminar no primeiro dia de 2004.

Como ela foi estabelecida em 1994, ao se criar a OMC em substituição ao Gatt, contavam-se nove anos para sua permanência. Portanto, valeria até o final deste ano.

Na verdade, a Cláusula da Paz termina ao final do ano financeiro, ou calendário, ou de comercialização do produto específico, a critério do país que concede o subsídio. Assim, no caso do algodão, ela terminará ao final de julho de 2004. Um dos objetivos importantes dos países industrializados que subsidiam suas agriculturas é a extensão dessa proteção contra ações dos países que sofrem as conseqüências da proteção e dos subsídios à produção e à exportação.

A posição do governo brasileiro parece ser a de que a extensão da cláusula não está em discussão. Mas talvez possa vir a estar. Há declarações contra a extensão, mas há também declarações de que é preciso negociar e que, dependendo do que se receba em troca, pode valer a extensão da Cláusula da Paz.

A percepção do setor privado é de que não há nada que valha o preço da extensão da Cláusula da Paz. Nenhuma modalidade de negociação valeria a extensão da cláusula. Até mesmo para obter alguma vantagem substantiva não valeria abrir mão da possibilidade de iniciar contenciosos mais fáceis na OMC. Certamente, não valeria a pena abrir mão da terminação da cláusula em troca de vantagens para o setor industrial. Conceder extensão da

Cláusula da Paz em troca de vantagem ao setor industrial é fazer a agricultura pagar pelo benefício a outro setor. Prática comum no passado, ela seria agora totalmente inaceitável.

As negociações agrícolas internacionais parecem pouco promissoras. Na base da negociação, pouco se conseguirá. O fim da proteção criada com a Cláusula da Paz abre para o agronegócio a possibilidade de abrir contenciosos muito mais simples e baratos. Espera-se que o governo brasileiro mantenha-se firme e não concorde com a extensão da referida cláusula. O caminho da abertura do comércio agrícola, com o fim dos subsídios e todas as formas de proteção, passa necessariamente pela possibilidade de conduzir contenciosos mais facilmente.

Já é difícil entender como os países com potencial agrícola permitiram a inclusão dessa cláusula no acordo elaborado na Rodada Uruguai. O chamado Acordo da Blair House, entre Estados Unidos e Grã-Bretanha, criou barreiras para que os países recorressem ao novo Acordo Agrícola contra as políticas agrícolas dos países industrializados. Como tinham concordado em estabelecer um Acordo Agrícola, trataram de construir uma cláusula que evitasse que ele fosse utilizado na prática. Não é demais esperar que o Brasil se oponha a mais uma jogada protecionista dos países que subsidiam a agricultura. Vale a pena esperar para ver o que vai acontecer.