

# ***O Farm Security and Rural Investment Act de 2002 e o Acordo sobre Agricultura da OMC***

Autor: Bruno Henrique Neves Silva

Orientador: Professor Doutor Carlos Roberto Pio da Costa Filho

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais.

Brasília, março de 2007

# ***O Farm Security and Rural Investment Act de 2002 e o Acordo sobre Agricultura da OMC***

Banca Examinadora:

Professor Doutor Carlos Roberto Pio da Costa Filho

Professor Doutor Ricardo Wahrendorff Caldas

Professora Doutora Maria Izabel Valladão de Carvalho

Brasília, março de 2007

A meus pais, Everaldo e Magda  
A meus irmãos, Eduardo e Priscila  
A minha esposa, Érika

## **Resumo**

Neste trabalho, avalia-se a consistência dos programas de suporte à agricultura dos Estados Unidos, instituídos pelo *Farm Security Investment Act*, de 2002, com as regras do Acordo sobre Agricultura da Organização Mundial do Comércio. De início, busca-se compreender o lugar da agricultura no sistema multilateral de comércio por meio da análise da evolução das Rodadas do GATT, com ênfase nas negociações sobre normas multilaterais para regular o comércio agrícola. Em seguida, investigam-se as transformações na política agrícola dos Estados Unidos, a partir da formação do Estado americano até os dias atuais. São analisadas as mudanças introduzidas pela lei agrícola de 1996 e a lei agrícola de 2002 é examinada com detalhes, de modo a permitir apreciação de seus principais programas e resultados. Por fim, examina-se a relação entre o *Farm Security Investment Act* e o Acordo sobre Agricultura por meio da avaliação do impacto dos programas disciplinados pela legislação americana e dos compromissos de redução de subsídios assumidos pelos membros da OMC.

## **Abstract**

In this work, we discuss the consistency of U.S. agricultural programs instituted by the 2002 Farm Security Investment Act with WTO Agreement on Agriculture. At first, we try to understand the role of agriculture in the multilateral trading system by analyzing the evolution of GATT Rounds, with emphasis on the negotiations on multilateral rules for trade in agriculture. Then, we investigate the transformations in U.S. agricultural policy, from the first formation of the American state up to present days. We analyze the changes established by the 1996 Farm Bill and we examine the 2002 Farm Bill in detail in order to allow the assessment of its main programs and results. Finally, we examine the correlation between the Farm Security Investment Act and the Agreement on Agriculture through the evaluation of the impact of the programs established by the American legislation and WTO commitments to reduce subsidies.

## **Agradecimentos**

A meu orientador, Professor Carlos Pio, cujo espírito crítico é estímulo para pensar além do senso comum, agradeço pelas lúcidas sugestões e pela confiança, sem a qual não poderia ter concluído este trabalho.

Ao Conselheiro Flávio Soares Damico, agradeço pela generosidade com que compartilhou textos e análises que em muito contribuíram para este estudo.

Ao Sr. Renato Rentz, agradeço pela disposição em me atender durante mais de duas horas de conversa estimulante e esclarecedora que direcionaram este trabalho para o rumo certo.

À Tatiana Lacerda Prazeres e ao Braz Baracuhy Neto, agradeço pelo interesse em minha pesquisa e pela sugestão de textos que enriqueceram esta dissertação.

À Odalva, agradeço pela paciência com meus inúmeros telefonemas e mensagens e pela competência com que lidou com todas as minhas requisições e dificuldades.

A minha mãe, Magda, principal incentivadora das minhas aventuras acadêmicas, agradeço pela disposição e pela calma em compartilhar sua experiência de anos de orientação em longas conversas sobre tema pouco conhecido.

Por fim, agradeço especialmente à Érika pela valiosa ajuda na confecção dos gráficos e tabelas, pela compreensão nos momentos de distanciamento e pelo incentivo diário para que eu pudesse concluir este trabalho.

## Sumário

Introdução.....	01
1 – A Agricultura no Sistema Multilateral de Comércio.....	06
1.1 – A Criação do GATT.....	06
1.2 – A Ordem Internacional após 1945.....	12
1.3 – As Rodadas de Negociação e a Agricultura: de Genebra a Tóquio.....	18
1.4 – A Rodada Uruguai: antecedentes e desenvolvimento das negociações....	28
1.5 – O Acordo sobre Agricultura.....	43
2 – A Evolução da Política Agrícola dos Estados Unidos.....	50
2.1 – Histórico da Política Agrícola Norte-Americana.....	50
2.2 – O Padrão Protetor da Política Agrícola dos Estados Unidos.....	63
2.3 – O <i>Federal Agricultural Improvement and Reform Act</i> de 1996.....	67
2.4 – O <i>Farm Security and Rural Investment Act</i> de 2002.....	75
3 – O Acordo sobre Agricultura da OMC e o FSRI Act de 2002.....	91
3.1 – A Conformidade do FSRI Act com o AsA: o Contencioso do Algodão..	91
3.2 – Principais Questões na Relação entre o AsA e o FSRI Act de 2002.....	104
3.3 – A Rodada Doha e a Lei Agrícola de 2007.....	114
4 – Considerações Finais.....	123
Referências Bibliográficas.....	127

## Lista de Tabelas

Tabela 01. Participação dos EUA e da CEE no comércio agrícola mundial (% nas exportações totais de produtos selecionados).....	31
Tabela 02. Evolução dos índices de preços internacionais reais. Produtos agropecuários selecionados (1980=100).....	31
Tabela 03. Produção e estoques mundiais de cereais. Médias anuais em milhões de toneladas.....	32
Tabela 04. Taxas utilizadas para pagamentos diretos por produto. Em dólares por unidade.....	77
Tabela 05. Preços-alvo estabelecidos pelo FSRI Act. Em dólares por unidade.....	78
Tabela 06. Loan rates fixados pelo FSRI Act. Em dólares por unidade.....	80
Tabela 07. Total da participação da produção americana de algodão nos programas de marketing loan.....	94
Tabela 08. Cálculo da AMS com PFCs e pagamentos diretos incluídos na Caixa Amarela como medidas não específicas por produto. EUA, 2000-2006.....	109

## Lista de Figuras

Gráfico 01. Suporte doméstico para agricultura em países da OCDE: equivalentes de subsídio para produtores e consumidores (em milhões de dólares).....	33
Quadro 01. Principais disposições do Acordo sobre Agricultura.....	49
Gráfico 02. Despesas totais da CCC com a política agrícola e renda líquida da agricultura. EUA, 1996 a 2001.....	72
Gráfico 03. Proporção dos pagamentos da CCC sobre a renda líquida da agricultura. EUA, 1996 a 2001.....	73
Gráfico 04. Despesas totais da CCC com a política agrícola e renda líquida da agricultura. EUA, 2002 a 2006.....	86
Gráfico 05. Proporção dos pagamentos da CCC sobre a renda líquida da agricultura. EUA, 2002 a 2006.....	87
Gráfico 06. Transferências diretas. EUA, 1996 a 2006.....	87
Gráfico 07. Proporção do PSE sobre o valor bruto da produção de commodities. EUA, 1999-2004.....	89
Gráfico 08. Subsídios por unidade receptora. EUA, 1995-2005.....	93

## Siglas e Abreviações

AA	<i>Agricultural Act</i>
AAA	<i>Agricultural Adjustment Act</i>
ACPA	<i>Agriculture and Consumer Protection Act</i>
AFA	<i>Agriculture Food Act</i>
AMS	<i>Aggregate Measurement of Support</i>
AsA	Acordo sobre Agricultura
ASMC	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CCC	<i>Commodity Credit Corporation</i>
CCPs	Pagamentos anticíclicos ( <i>Counter-cyclical Payments</i> )
CEE	Comunidade Econômica Européia
CRP	<i>Conservation Reserve Program</i>
CSE	Equivalentes de Subsídio aos Consumidores ( <i>Consumer Subsidy Equivalent</i> )
CSP	<i>Conservation Security Program</i>
DEIP	<i>Dairy Export Incentive Program</i>
DEIP	<i>Dairy Export Incentive Program</i>
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EPP	<i>Export Enhancement Program</i>
EPP	<i>Export Enhancement Program</i>
EQIP	<i>Environmental Quality Incentives Program</i>
EUA	Estados Unidos da América
EWG	<i>Environmental Working Group</i>

FAA	<i>Food and Agricultural Act</i>
FACTA	<i>O Food, Agriculture, Conservation and Trade Act</i>
FAIR Act	<i>Federal Agricultural Improvement and Reform Act</i>
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FGP	<i>Facility Guarantee Program</i>
FMDP	<i>Foreign Market Development (Cooperator) Program</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSA	<i>Food Security Act</i>
FSC-ETI Act	<i>O Foreign Sales Corporation Repeal and Extraterritorial Income Act</i>
FSRI Act	<i>Farm Security and Rural Investment Act</i>
GATS	Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GSM-102	<i>Export Credit Guarantee Program</i>
GSM-103	<i>Intermediate Export Credit Guarantee</i>
LDPs	<i>Loan Deficiency Payments</i>
MALs	<i>Marketing Assistance Loans</i>
MAP	<i>Market Access Program</i>
MILC	<i>Milk Income Loss Contract</i>
MLA	<i>Marketing Loss Assistance</i>
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
NMF	Cláusula da nação mais favorecida
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIC	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias

PAC	Política Agrícola Comum
PED	Países em desenvolvimento
PFCs	<i>Production Flexibility Contrats</i>
PIB	Produto Interno Bruto (PIB)
PL-480	<i>Public Law 480</i>
PSE	Estimativa de Apoio ao Produtor ( <i>Producer Support Estimate</i> )
PSE	Equivalentes de Subsídio aos Produtores ( <i>Producer Subsidy Equivalent</i> )
SCGP	<i>Supplier Credit Guarantee Program</i>
SGP	Sistema Geral de Preferências
TPA	<i>Trade Promotion Authority</i>
TRIPS	Acordo sobre os Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio
UE	<i>União Européia</i>
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
USDA	Departamento de Agricultura dos Estados Unidos
WRP	<i>Wetlands Reserve Program</i>

## **Introdução**

Em abril de 1994, a assinatura da ata final da Rodada Uruguai foi acontecimento de extraordinária relevância para o desenvolvimento do sistema multilateral de comércio e, por conseguinte, para a política comercial na atualidade. Após oito Rodadas de negociação, desde 1947, as partes-contratantes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) decidiram pela criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), com o objetivo de estabelecer organização internacional direcionada a fornecer as bases institucionais e legais do novo regime multilateral de comércio. A Rodada Uruguai trouxe avanços fundamentais em termos de acesso a mercados e instituiu novo conjunto de disciplinas e regras em diversas áreas, tais como investimentos, propriedade intelectual e serviços. Em relação à agricultura, pela primeira vez foi assinado acordo comercial que compreende três grandes áreas: acesso a mercados, subsídios à exportação e apoio doméstico.

Malgrado a valiosa tentativa de regulação do comércio agrícola e os avanços obtidos, representantes de diversos países e de organizações da sociedade civil têm denunciado a aplicação de políticas protecionistas que desrespeitam as regras acordadas na Rodada Uruguai para a agricultura. Apontam-se a Política Agrícola Comum adotada pela União Européia (UE) e os subsídios à produção interna, largamente aplicados nos Estados Unidos da América (EUA), como principais agressões ao Acordo sobre Agricultura (AsA) da Organização Mundial do Comércio.

A atual Rodada de negociações, a Rodada Doha, acentuou a relevância do problema da consistência de políticas agrícolas domésticas com os compromissos assumidos na OMC, uma vez que o comportamento dos atores em relação à adoção de normas multilaterais de escopo mundial para a agricultura é, em alguma medida, determinado pela relação entre sua política agrícola e as regras do AsA. O forte embate entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na presente Rodada de negociações enfatiza o fato de que agricultura permanece como setor importante para

a economia de diversos países, em especial aqueles que têm como vantagem comparativa a produção de produtos primários, como é o caso tanto de países desenvolvidos – EUA, Canadá e Austrália, por exemplo - quanto de países em desenvolvimento, como o Brasil. Ademais, a questão da conformidade da política agrícola com as regras internacionais possui impacto significativo no estabelecimento da próxima lei agrícola americana, que deverá ser aprovada este ano.

O presente estudo pretende contribuir para o debate sobre o cumprimento das regras do acordo agrícola da OMC ao investigar a relação entre os atuais instrumentos de proteção da agricultura nos Estados Unidos, instituídos pela lei agrícola vigente, o *Farm Security and Rural Investment Act (FSRI Act)*, de 2002, e as regras estabelecidas no Acordo sobre Agricultura da Organização Mundial do Comércio. O trabalho concentra-se nos principais programas norte-americanos de apoio à produção de *commodities* e sua conformidade com as disposições do AsA.

A fim de se alcançar o objetivo proposto, o trabalho busca, além da análise específica sobre a relação entre o AsA e o *FSRI Act*, a compreensão do lugar da agricultura no sistema multilateral de comércio, bem como a percepção da evolução da política agrícola dos Estados Unidos. Assim, o trabalho está dividido em três capítulos, cada qual com uma finalidade específica para o desenvolvimento da linha de análise pretendida.

O primeiro capítulo trata da construção do regime agrícola no sistema multilateral de comércio. A partir da criação do GATT busca-se compreender tanto o espaço ocupado pela agricultura na regulação do comércio mundial quanto a forma como a criação de normas multilaterais para regular o comércio agrícola foi tratada pelos atores que protagonizaram a instituição da ordem internacional após 1945. Para tanto, procura-se descrever a evolução das Rodadas do GATT, desde seu início, com ênfase nas negociações para a instituição de normas para a agricultura. De forma sucinta, a construção da ordem internacional no pós-Segunda Guerra Mundial é analisada segundo as principais teorias vigentes no campo de estudos de relações

internacionais. O capítulo é concluído com a descrição das principais disposições do Acordo sobre Agricultura da OMC.

O segundo capítulo discorre sobre a evolução da política agrícola dos Estados Unidos. Especificamente, pretende-se avaliar o desenvolvimento das leis agrícolas norte-americanas, que se converteram no principal instrumento de regulação de políticas de apoio à agricultura nos Estados Unidos. O capítulo inicia com o histórico da política agrícola americana, desde a formação do Estado americano, até meados da década de 1990. Em seguida, são analisadas as mudanças introduzidas pela lei agrícola de 1996, elaborada após o fim da Rodada Uruguai. O FSRI *Act* de 2002 é examinado com mais detalhes, de modo a permitir apreciação de seus principais conceitos, dos instrumentos utilizados na proteção ao setor agrícola nos EUA, bem como de seus efeitos e principais resultados após cinco anos de vigência.

Depois de compreendido o lugar da agricultura no sistema multilateral de comércio, de descritos os principais compromissos assumidos pelos países-membro da OMC em relação ao comércio agrícola e de avaliados os principais programas de sustentação de preços de *commodities* e da renda dos agricultores nos EUA, procede-se à análise da relação entre o FSRI *Act* de 2002 e o Acordo sobre Agricultura da OMC, no terceiro capítulo. A avaliação da conformidade dos principais programas de proteção à agricultura e as regras do AsA baseia-se nas decisões do contencioso do algodão e em estudos de especialistas. A relação entre a lei agrícola de 2002 e o AsA é avaliada segundo os resultados dos programas disciplinados pela legislação americana e os compromissos de redução de subsídios assumidos pelos membros da OMC. Por fim, incluem-se algumas considerações sobre a futura lei agrícola dos EUA e a Rodada Doha.

No primeiro e no segundo capítulos foram incluídas, respectivamente, teses de Robert Wolfe e José Ely da Veiga para auxiliar a compreensão de algumas questões relacionadas aos temas tratados. Wolfe pretende explicar as razões para o *status* de exceção da agricultura no sistema multilateral de comércio, enquanto Veiga investiga

a natureza do padrão protetor da política agrícola dos Estados Unidos. Por se tratarem de estudos prévios sobre os temas tratados, cujas conclusões foram discutidas pelos autores em suas obras, nem a teoria de Wolfe, nem as proposições de Veiga foram exploradas de maneira exaustiva no presente trabalho. As duas teses foram incluídas com o objetivo de enriquecer e explicar questões que tangenciam a pesquisa que aqui se desenvolveu. Uma vez que este é um trabalho de base empírica, buscou-se o auxílio de análises elaboradas por especialistas a fim de permitir ao leitor apreensão mais completa sobre os temas abordados nos dois capítulos.

A escolha dos Estados Unidos justifica-se pela relevância do país no cenário internacional, tanto por seu papel protagonista nas relações internacionais como pela importância de sua produção agrícola e de sua participação nas exportações agrícolas globais. Assume-se, aqui, que qualquer intenção de disciplinar o comércio internacional deve necessariamente contar com a efetiva adesão norte-americana, sob pena de não cumprir seus objetivos, em razão da forte influência dessa economia no comércio mundial. Além disso, informações preliminares à pesquisa, como os indícios de crescimento das despesas com a política agrícola nos EUA e o estabelecimento de painel no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC sobre os subsídios à produção do algodão reforçaram a opção pelos Estados Unidos para a análise aqui proposta.

A pesquisa foi desenvolvida por meio da sistematização dos dados e levantamentos sobre a política agrícola dos Estados Unidos e por meio de estudos e documentos sobre a implementação do Acordo sobre Agricultura. O trabalho consolida informações quantitativas e qualitativas derivadas da coleta de dados e levantamento bibliográfico sobre o tema pesquisado. O Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) é a principal fonte dos dados coletados sobre resultados da política agrícola americana. Foram consultados os bancos de dados virtuais do *Economic Research Service* e do *Farm Service Agency*, ambos órgãos do USDA. Utilizou-se, ainda, informações consolidadas da Organização Não-Governamental

*Environmental Working Group*, utilizada pelo governo brasileiro no painel dos subsídios do algodão, além de documentos oficiais da OMC.

A opção pelo *FSRI Act* como objeto do trabalho impõe as medidas de apoio interno aplicadas pelos Estados Unidos como o principal elemento de análise, uma vez que a finalidade essencial das leis agrícolas americanas é disciplinar os programas de proteção à produção doméstica. Tal opção é reforçada pelo fato de que os subsídios à produção interna nos EUA são o principal alvo de críticas e reclamações dos demais países-membro da OMC.

Ademais, a pesquisa concentra-se no que foi disciplinado pelo Acordo sobre Agricultura, o que significa que programas de ajuda alimentar e outros tipos de instrumentos não regulados pelo acordo fogem do escopo do trabalho. O que se deseja, aqui, é avaliar a relação entre os principais instrumentos de proteção à agricultura norte-americana e o AsA, e não abordar todo o complexo e intrincado guarda-chuva de programas que envolvem a política agrícola dos EUA. Dessa forma, pouca atenção é concedida a programas de menor escopo ou a mecanismos específicos para produtos de menor importância para a produção agrícola dos Estados Unidos. Igualmente, *commodities* de menor importância relativa e mercados específicos não são abordados.

Por fim, este estudo não avalia as conseqüências da política agrícola americana para o bem-estar dos consumidores ou dos agricultores nos Estados Unidos. Isso quer dizer que não se examina custos e benefícios dos programas agrícolas para eventuais grupos de interesse ou para a economia em geral. Outrossim, não há análise da evolução recente do processo de industrialização da agricultura nos EUA, tampouco das perspectivas do agronegócio no país. O que se pretende buscar é a consistência dos programas de proteção à produção agrícola com as regras do Acordo sobre Agricultura da OMC.

# **1 – A Agricultura no Sistema Multilateral de Comércio**

## **1.1 – A Criação do GATT**

A história recente dos acordos multilaterais para regular o comércio internacional tem início em fins do século XIX. Já em 1890, foi assinado tratado que lidava com a criação de uma União Internacional para a Publicação de Tarifas Aduaneiras. No início do século passado, com mais ênfase na década de 1920, várias foram as iniciativas relacionadas com a cooperação internacional alfandegária, tanto que, em 1923, uma conferência internacional patrocinada pela Liga das Nações elaborou a Convenção Internacional Relacionada à Simplificação de Formalidades Alfandegárias, que cobriu uma série de assuntos mais tarde tratados pelo GATT (Jackson, 1997:35).

O cenário internacional a partir da década de 1930, contudo, não favoreceu o desenvolvimento de políticas em favor do comércio internacional. Ao contrário, a Grande Depressão ensejou medidas restritivas ao comércio e a economia internacional desenvolveu-se em circunstâncias de excessivo protecionismo. Clássico exemplo é o da tarifa Smoot-Hawley, que aumentou o nível real das tarifas norte-americanas em 50%, entre 1929 e 1939, e foi acompanhada por retaliações e guerra comercial entre as nações. A década de 1930 foi marcada pela predominância de arranjos bilaterais no comércio internacional e por práticas como a adoção de acordos preferenciais e as desvalorizações competitivas, além da dificuldade de efetuar pagamentos internacionais.

As políticas de redução generalizada das importações da década de 1930 provocaram o colapso do sistema internacional de comércio e o agravamento da depressão mundial. O cenário de crise econômica mundial e a eclosão da Segunda Guerra reforçaram o argumento favorável ao livre comércio. A percepção era de que o protecionismo do período entre guerras havia gerado não apenas desastre econômico mas também teria sido responsável pela deflagração do conflito. Nos

Estados Unidos, o Secretário de Estado Cordell Hull foi um dos principais defensores da tese liberal que advogava que o livre comércio levaria à prosperidade econômica e à paz internacional (Spero e Hart, 2003:67)<sup>1</sup>.

Antes mesmo do final da Segunda Guerra Mundial, os norte-americanos, em cooperação com seus aliados, lideraram o processo de reorganização da economia mundial baseado na criação de normas e compromissos internacionais. Ao final do conflito, os EUA consolidaram a sua posição de principal economia do mundo ocidental, já conquistada na primeira metade do século. Com isso, assumiram a condição de país hegemônico do sistema capitalista e iniciaram a reorganização dos fundamentos do sistema econômico mundial, tendo em vista seus interesses e a consolidação de sua hegemonia.

Do ponto de vista do interesse imediato, pode-se dizer que a tensão decorrente das relações entre os Estados Unidos e a União Soviética foi fator que estimulou a posição norte-americana na defesa do liberalismo comercial. No contexto do sistema internacional bipolar que emergiu com o final da guerra, a construção da arquitetura da cooperação econômica internacional foi, em grande parte, produto da guerra fria. A ameaça de crescimento do comunismo na Europa e na Ásia foi decisiva para que os Estados Unidos assumissem o papel de principal promotor do livre comércio e da recuperação das economias do Japão e dos países da Europa. Bhagwati afirma que “a adesão dos Estados Unidos à liberalização do comércio foi motivada não pela fé nas virtudes econômicas do livre comércio, mas pelas expectativas de que os custos políticos domésticos da liberalização seriam compensados pelos ganhos no campo da política externa” (Bhagwati, 1989:38).

Jackson aponta duas linhas de pensamento que influenciaram a iniciativa americana em relação ao regime de comércio: a primeira relacionou-se com o programa de acordos de comércio praticado pelos Estados Unidos, que resultou em

---

<sup>1</sup> Hull, costumava dizer que “o comércio sem restrições vai unido à paz; as altas tarifas, as barreiras comerciais e a concorrência injusta vão unidas à guerra” (Block *apud* Delgado, 2003:11).

trinta e dois acordos bilaterais, muitos dos quais continham cláusulas depois adotadas pelo GATT; a segunda, resultado da consciência dos erros de política econômica praticados no período entre guerras, relacionou-se com a noção de que as nações deveriam dispor de mecanismos que pudessem evitar problemas semelhantes nos campos comercial, financeiro e monetário (Jackson, 1997:39,40).

Em 1944, na Conferência de Bretton Woods, juntamente com a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), reconheceu-se a necessidade de criar instituição comparável com o objetivo de reduzir obstáculos ao comércio internacional. Assim, em 1946, por iniciativa americana, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) propôs uma Conferência sobre Comércio e Emprego, cujos objetivos incluíam a elaboração da Organização Internacional do Comércio (OIC).

A Conferência, realizada dois anos mais tarde, em Havana, foi precedida de longos e difíceis trabalhos preparatórios. A Carta de Havana mostrou-se extremamente abrangente e ambiciosa em seus objetivos de disciplinar o comércio internacional e a OIC nunca chegou a ser criada.

Spero e Hart apontam que o conflito entre política doméstica e a coordenação internacional teve início com as negociações da Carta de Havana. O acordo sobre uma nova ordem internacional para o comércio foi mais difícil de alcançar do que os acordos sobre a ordem monetária internacional. Ao contrário das negociações em Bretton Woods, em que os Estados Unidos e a Grã-Bretanha dominaram o processo decisório e lograram com rapidez chegar a um acordo, em Havana, as duas potências possuíam mais pontos em divergência e outros países defenderam posições que não puderam ser negligenciadas (Spero e Hart, 2003: 67,68).

Estados Unidos e Europa possuíam diferentes opiniões sobre a abrangência da utilização de políticas comerciais com objetivos macroeconômicos, como pleno emprego e distribuição de renda. Os norte-americanos defendiam arranjo que restringisse políticas desse tipo, enquanto os britânicos advogavam posição mais

permissiva. Os europeus pressionaram para que o sistema permitisse a continuidade de seus arranjos preferenciais de comércio. A delegação britânica preocupava-se com a vulnerabilidade do seu balanço de pagamentos e desejava a manutenção do tratamento diferencial dado aos países do *Commonwealth*. Ademais, durante as negociações da Carta, os países em desenvolvimento demandaram regras comerciais específicas para a promoção do desenvolvimento econômico (Spero e Hart, 2003:68; Josling, 2004:05). Como consequência, no texto final da Carta de Havana foram incluídos capítulos sobre emprego, desenvolvimento, regras antitruste, investimento, agricultura, além de uma série de exceções. O resultado foi um documento complexo, bastante diferente da proposta inicial americana, que pretendeu abranger os desejos de todos, mas que não satisfiz plenamente nenhum dos países.

Nos Estados Unidos, apesar do apoio da Secretaria de Estado, a Carta de Havana sofreu oposição de todos os lados. Os protecionistas consideraram-na muito aberta ao comércio internacional; os liberais criticaram as inúmeras exceções ao livre comércio; o empresariado americano temia a excessiva ingerência estatal na economia e julgou que a Carta não assegurava a defesa dos interesses exportadores do país. Após três anos de atraso, a administração Truman desistiu de submeter a Carta à apreciação do Congresso, em razão de sua inevitável recusa (Spero e Hart, 2003: 68).

O fim da Carta de Havana significou que o sistema multilateral de comércio deveria ser construído em bases mais limitadas do que as previstas originalmente. O consenso em torno de uma ordem internacional de comércio foi expresso no acordo negociado em 1947, em Genebra – em reunião preparatória para a tentativa de implantação da OIC – que visava a redução de tarifas e a adoção de princípios gerais, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, conhecido como GATT.

O GATT foi elaborado como instrumento a ser submetido às regras da OIC. Alguns países envolvidos na negociação, no entanto, acreditavam que sua aplicação deveria ser antecipada, entre outras razões, em virtude do possível impacto positivo

do acordo na economia internacional e do mandato dos negociadores americanos – cujo prazo expiraria em 1948 – que permitia a negociação de acordos comerciais sem a necessidade de submetê-los à apreciação do Congresso. Assim, em fins de 1947, um grupo de 23 países assinou o acordo, que entrou em vigor em 1948 por meio do Protocolo de Aplicação Provisória, pelo qual os países contratantes comprometiam-se a aplicar o GATT provisoriamente<sup>2</sup>.

O GATT, como se sabe, nunca foi destinado a tornar-se organização internacional, e sim um tratado multilateral de comércio. O Protocolo de Aplicação Provisória foi, tecnicamente, o único instrumento que vinculou sua existência. Não é equivocado, no entanto, afirmar que o GATT foi uma organização internacional *de facto*. (Jackson, 1997:42).

De maneira geral, o estabelecimento do GATT teve como objetivos: i) a criação de padrão normativo para as relações comerciais; ii) a eliminação de barreiras comerciais e iii) a adoção de um conjunto de regras que inibissem ações unilaterais. Em seu preâmbulo, o GATT definiu seu foco atuação: alcançar acordos entre suas partes contratantes no âmbito do comércio internacional, com vantagens mútuas reciprocamente concedidas, a fim de reduzir substancialmente as tarifas aduaneiras e outras barreiras e eliminar as práticas discriminatórias.

Pode-se apontar as seguintes normas diretoras que orientaram a formação do Acordo Geral:

- A cláusula da nação mais favorecida (NMF), baseada no princípio da não-discriminação, cuja expressão estende a todas as partes contratantes o tratamento preferencial concedido bilateralmente;

---

<sup>2</sup> O Protocolo de Aplicação Provisória previu a aplicação estrita e obrigatória das Partes I e III do texto do Acordo Geral e determinou que a Parte II – que continha em grande medida as obrigações substantivas do Acordo – seria aplicada só à medida que fosse compatível com a legislação nacional em vigor (Pont-Vieira, 1994:267).

- Tratamento nacional, outra norma derivada da não-discriminação, pela qual se pretende garantir que os produtos importados sejam tratados da mesma forma que produtos similares produzidos no país importador;
- Proibição de qualquer medida de restrição ao comércio que não seja de tipo fiscal ou tarifário, ou seja, as tarifas aduaneiras se tornaram único instrumento permitido de proteção comercial;

O texto do GATT incluiu uma série de exceções às normas gerais do acordo, mesmo em relação ao conceito central normativo do GATT, o princípio da não-discriminação, o que levou Goldstein a considerar o regime como “multilateralismo com exceções” (Goldstein, 1993: 219). Destacam-se as seguintes regras de exceção:

- Já no artigo I, que consagra a cláusula NMF, foram incluídas inicialmente as “preferências históricas”, que se referiam aos acordos preferenciais de comércio de países europeus com suas ex-colônias, como o *Commonwealth* britânico e a União Francesa. Ademais, foi reservado às partes contratantes o direito consagrado no art. XXIV de criação associações regionais, sob a condição pouco precisa de não produzir desvios de comércio em sua relação com outros signatários do acordo, além de outros critérios<sup>3</sup>;
- Os artigos XIX, XX, XXI permitiram várias exceções às normas do GATT, tais como necessidade de proteção sanitária ou fitossanitária, propriedade intelectual, conservação de recursos naturais ou, ainda, reservas segundo disposições pouco específicas como “medidas de urgência” e “segurança nacional”;
- Exceções à proibição de medidas que não sejam de uso fiscal ou tarifário, como a utilização de restrições quantitativas para produtos agrícolas,

---

<sup>3</sup> A ausência de concordância na definição sobre os parâmetros a serem usados para determinar se uma associação regional responde aos critérios exigidos fez com que quase nenhuma associação, nem mesmo a Comunidade Econômica Européia, tivesse seu reconhecimento formalizado (Pont-Vieira, 1994:277).

para casos de problemas de no balanço de pagamentos e para proteger a indústria nascente (artigos XI, XII e XVIII).

- A concessão de *waivers* (dispensas temporárias) a qualquer obrigação do acordo, consagrada no artigo XXV, sempre que tal decisão seja aprovada por uma maioria de 2/3 das partes. Esse tratamento preferencial, ademais, não necessita ser estendido a todas as partes;

Ressalte-se, ainda, que o artigo VI admitiu a possibilidade de aplicação de medidas defensivas contra país que pratique *dumping* ou subsidie sua produção. Tal permissão foi criada com o intuito de evitar abusos, mas pode ser considerada como exceção à clausula NMF. Importante lembrar que o texto inicial do GATT não eliminou de forma taxativa os subsídios. Apenas na revisão do acordo em 1954-55 foi adicionada proibição à subsídios à exportação para produtos industrializados.

Durante aproximadamente 45 anos, o GATT serviu como o principal instrumento multilateral para fundamentar as relações comerciais entre países em critérios de interesse recíproco. A prática central e mais importante de seu sistema foi a freqüente realização de negociações sobre questões comerciais, sobretudo as chamadas Rodadas, das quais oito antecederam à Organização Mundial do Comércio. Ressalte-se que o espírito da negociação sempre norteou o processo de tomada de decisões no GATT, não apenas nas Rodadas, e que o consenso era sempre almejado pelos negociadores, ainda que não obrigatório (Pont-Vieira, 1994:268). Além disso, o GATT constituiu-se, ao longo dos anos, em foro para solução de disputas comerciais e seu sistema, mesmo incipiente e carente de coercibilidade, forneceu as bases para o surgimento do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

## **1.2 – A Ordem Internacional após 1945**

Alguns teóricos em relações internacionais, como Gilpin e Kindleberger, defendem que a estabilidade do período pós-Segunda Guerra é resultado da ação americana e do papel dos Estados Unidos como ator hegemônico. A teoria da

estabilidade hegemônica sustenta que as relações e a cooperação entre Estados são criadas e mantidas pela ação de uma única potência (*hegemon*) interessada na formação de uma ordem internacional segundo suas preferências.

Em resumo, Gilpin alega que a ação britânica no século XIX foi responsável pelo quadro político que proporcionou a emergência de uma ordem econômica liberal e, concomitantemente, do liberalismo econômico como doutrina dominante. O autor defende que a ordem construída pelos britânicos entrou em decadência com a Primeira Guerra Mundial, que configurou o momento de declínio da Grã-Bretanha como potência hegemônica e de ascensão dos Estados Unidos e da Alemanha. No período entre guerras, a ausência de liderança hegemônica produziu o colapso do sistema. Apenas com a hegemonia norte-americana pós-1945 tornou-se possível estabelecer uma nova ordem internacional baseada em preceitos liberais (cf. Guzzini, 1997:128,129).

A tese da estabilidade hegemônica colecionou vários críticos<sup>4</sup>. Gilpin aponta que a teoria foi atacada em âmbito teórico, histórico e político. Em breve síntese, as críticas apontaram para a possibilidade de cooperação entre nações não hegemônicas e para o fato de que o declínio do poder dos Estados Unidos não impediu o surgimento de novas configurações de cooperação, como arranjos regionais, nem a continuidade da ordem econômica liberal após 1971, com o suposto fim do sistema de Bretton Woods (Gilpin, 2001: 93,94; Wolfe, 1998: 22).

É possível afirmar que os acordos de Bretton Woods representaram uma vitória americana, na medida em que criaram uma ordem econômica liberal baseada na baixa intervenção do estado e no multilateralismo, que incluiu a Alemanha e o Japão. Igualmente, no GATT, mesmo que as partes contratantes compartilhassem interesses comuns, a unidade fundamental do acordo de comércio dificilmente pode

---

<sup>4</sup> Por exemplo Duncan Snidel, “The Limits of Hegemonic Stability Theory”, In *International Organization* 39, n.04, 1985:579-614; Bruce Russett “The Mysterious Case of Vanishing Hegemony; or, Is Mark Twain Really Dead”, In *International Organization*, 39, n.02, 1985:208-31; David A. Lake, Leadership hegemony and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?”, In *International Studies Quarterly*, 37,n.04,1993:459-89.

ser desvinculada da vitória militar americana e do papel crucial dos Estados Unidos em reconstruir a economia e o sistema político destruído pela guerra (Lipson, 1983: 255, 256).

Lipson, no entanto, acredita que a conexão entre o poder hegemônico e o sistema multilateral de comércio é mais aparente no início da formação do GATT, quando as premissas e principais resultados alcançados refletiram a posição americana, particularmente no que se refere à ênfase na eficiência de mercados abertos e na busca de uma progressiva liberalização do comércio. (Lipson, 1983: 255). O autor admite que a liderança americana foi decisiva para os cortes tarifários no início do GATT, contudo afirma que a teoria da estabilidade hegemônica não explica o período a partir da Rodada Kennedy, quando os Estados Unidos abandonaram a postura excessivamente generosa das Rodadas anteriores a favor de um sistema de barganha recíproca, que gerou resultados expressivos de corte tarifário<sup>5</sup>. Outrossim, sustenta que o surgimento de medidas protecionistas em setores específicos, em oposição ao ambiente de mercado aberto em outros setores, não pode ser completamente compreendido por um tratamento unicamente focalizado na estrutura internacional (Lipson, 1983:256,257).

Ressalte-se que o aumento do protecionismo em determinados setores, especialmente com o surgimento de barreiras não tarifárias, a partir da década de 1960, e a existência de casos de violação do princípio da não-discriminação, como a concessão de *waivers* para políticas agrícolas, demonstram a complexidade do regime de comércio. As várias exceções incluídas no Acordo Geral, entre elas as regras para a agricultura, objeto deste trabalho, parecem não ser explicadas por meio do modelo de estabilidade hegemônica.

Outra tese comum para explicar o funcionamento do GATT, que vigorou principalmente durante a década de 1980, sustenta que a atuação bem-sucedida de organizações internacionais é resultado do papel das instituições em apoiar a

---

<sup>5</sup> Uma breve descrição das Rodadas do GATT será tratada a seguir.

cooperação<sup>6</sup>. A partir da caracterização do cenário internacional como intensamente marcado pela interdependência, alguns autores, como Robert Keohane, defendem que a construção de regras e procedimentos decisórios comuns é alternativa para a diminuição da incerteza e da imprevisibilidade do sistema, uma vez que as relações entre os Estados estariam sujeitas a diferentes graus de sensibilidade e vulnerabilidade.

Assim, a constituição de eficientes organizações internacionais, dotadas de procedimentos de monitoração e de disseminação de informação, contribuiria para a diminuição de custos transacionais, criando expectativas de comportamentos convergentes entre os atores. Ademais, argumenta-se que a existência de regras comuns e de procedimentos eficientes de monitoramento e implementação das decisões pode superar problemas de ação coletiva e favorecer a cooperação entre nações com interesses comuns (cf. Goldstein, 1993:201).

Não há qualquer pretensão, no presente estudo, em adotar única teoria como variável explicativa para o regime de comércio. Não há dúvidas de que o poder dos Estados Unidos no pós-guerra permitiu ao país liderar a construção da ordem mundial após 1945 e que o papel das instituições foi fundamental para a consolidação da cooperação no sistema internacional no século passado. Acredita-se, contudo, que diversos fenômenos concorrem para definir o desenho e a forma do sistema multilateral de comércio, cuja manifestação parece depender de diferentes fatores.

Em análise baseada em Polanyi, que diferenciou as ordens econômicas entre *embedded* e *disembedded*, na obra *A Grande Transformação*, Ruggie criou a definição de *embedded liberalism*<sup>7</sup> para caracterizar a base normativa do sistema pós-Segunda Guerra Mundial (Ruggie, 1983:201). A expressão pretende demarcar um

---

<sup>6</sup> Por exemplo, Stephan Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983; Robert Keohane, *After Hegemony*, Princeton: Princeton University Press, 1984; Kenneth Oye (ed.), *Cooperation Under Anarchy*, Princeton: Princeton University Press, 1986.

<sup>7</sup> A expressão *embedded liberalism* pode ser traduzida por “liberalismo enraizado” (tradução nossa).

sistema que promoveu e institucionalizou o liberalismo, ao mesmo tempo em que permitiu aos Estados um certo grau de autonomia em assuntos domésticos.

Para Ruggie, qualquer análise sobre a substância da ordem econômica internacional e sobre os regimes que proporcionaram sua formação deve ater-se em como o poder e os interesses sociais legítimos se fundem para projetar autoridade política no sistema internacional (Ruggie, 1993: 65). O *embedded liberalism* difere-se da ordem internacional liberal anterior à Primeira Guerra Mundial, caracterizada pelo *laissez-faire* e dominada pela ação da Grã-Bretanha, e também do período entre guerras, quando as Nações reagiram à depressão econômica com políticas protecionistas. A teoria de Ruggie comporta aspectos dos dois períodos, mas sugere a conformação de uma nova ordem.

Na lição de Ruggie, a mudança provocada pelo *embedded liberalism* promoveu equilíbrio entre “autoridade” e “mercado” e transformou, de maneira fundamental, as relações entre Estado e sociedade ao redefinir interesses sociais legítimos nos quais se esperava que o poder estatal seria empregado em relação à economia doméstica. O Estado converteu-se no defensor e promotor do mercado auto-regulado, ao mesmo tempo em que garantiu a manutenção de interesses domésticos. (Ruggie, 1983:202).

O *embedded liberalism* descreve processo contínuo de comprometimento entre Estados cujas instituições domésticas são compatíveis. Em outras palavras, uma busca contínua por uma forma de multilateralismo compatível com as necessidades de estabilidade doméstica (cf. Wolfe, 1998: 23). Para Ruggie, o multilateralismo e a busca por estabilidade doméstica estavam vinculados e mesmo condicionados um pelo outro, o que refletiu a legitimidade compartilhada de um conjunto de interesses e objetivos sociais para os quais o sistema internacional se direcionou (Ruggie, 1983:214).

A necessidade de manter estabilidade permite explicar tendências protecionistas em determinados setores mais sensíveis para a economia doméstica,

enquanto setores menos sensíveis, como o comércio intra-indústria, desenvolveram-se em ambiente mais aberto. O protecionismo que emergiu nos países ocidentais reflete a necessidade de suportar os custos de ajuste da liberalização e enquadra-se na ordem internacional do *embedded liberalism* do pós-guerra. Nesse sentido, as regras de exceção do GATT, como a possibilidade de salvaguardas para corrigir desajustes no balanço de pagamentos ou a proteção da agricultura, surgem não como uma aberração ao sistema internacional liderado pelo Estados Unidos, mas como parte do arranjo multilateral.

A lógica fundamental do funcionamento do GATT, ponto essencial de sua estabilidade política, reside no fato de que o sistema multilateral de comércio promove a abertura sem desconsiderar aspectos domésticos de política comercial. Não há compromisso com a ortodoxia do livre-comércio, do mesmo modo em que não há o desejo de evitar a abertura comercial (Lipson, 1983:242).

Na mesma linha de Ruggie, especificamente sobre o GATT e a agricultura, Wolfe utiliza o conceito de duplo movimento (*double movement*), desenvolvido por Polanyi, para explicar a tensão entre liberalização comercial e medidas protecionistas. Polanyi afirma que a contínua expansão do mercado será sempre contida pela sociedade em um duplo movimento, que pode ser definido na ação de dois princípios organizadores da sociedade, cada um deles com objetivos institucionais específicos. O primeiro é o princípio do liberalismo econômico, direcionado para a construção de um mercado auto-regulado; o segundo é o princípio da proteção social, direcionado para a conservação do homem e da natureza (Polanyi, 2000:163,164).

Para Wolfe, essa é uma característica constitutiva do GATT, o qual estaria inserido em processo que permite aos Estados regularem a economia global a fim de protegerem sua autonomia doméstica. Nesse sentido, a prosperidade e a estabilidade – entendidas como interesses sociais antagônicos, porém fundamentais da necessidade humana – são os objetivos do arranjo multilateral do comércio internacional (Wolfe, 1998: 4-5;16). Wolfe sustenta que a demanda doméstica para

minimizar custos de ajuste explica políticas que contenham os efeitos impostos pelo livre comércio. Dessa forma, o GATT não pode ser definido como acordo de livre comércio, e sim como arranjo multilateral com o propósito de promover estabilidade, na medida em que pretende estimular a criação de riqueza sem conflitos entre Estados e sem instabilidade social. (Wolfe, 1998:16; 42).

Segundo Wolfe, políticas agrícolas em qualquer país, desenvolvido ou em desenvolvimento, são elaboradas segundo razões domésticas. O objetivo doméstico pode ser segurança alimentar, mas, com freqüência, relaciona-se à estabilidade política. A implicação desse processo de ajuste geralmente reside no fato de que a maioria faz concessões para a minoria. Em relação à agricultura, independente da política utilizada, os custos de ajuste são compartilhados entre a sociedade doméstica e a internacional. Nesse caso, uma das formas de conexão entre política comercial e política agrícola encontra-se no conflito distributivo sobre qual o ambiente, internacional ou doméstico, irá suportar com mais peso tais custos. Na década de oitenta, como veremos a seguir, os custos de ajuste nos países industrializados foram transferidos para o mercado mundial, o que reforçou a necessidade de um acordo internacional sobre agricultura. (Wolfe, 1998:04-06).

### **1.3 – As Rodadas de Negociação e a Agricultura: de Genebra a Tóquio**

Até a Rodada Uruguai, foram realizadas sete rodadas de negociação no âmbito do GATT: Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950-51), Genebra (1955-56), Dillon (1961-62), Kennedy (1963-67) e Tóquio (1973-79).

Considerada a primeira Rodada de Negociações, a reunião de Genebra, em 1947, responsável pela criação do GATT, contou com a participação de 23 países e concentrou-se na redução tarifária. O método de negociação adotado foi de consultas bilaterais, produto por produto, que ocorriam simultaneamente, de modo que todos os países ficavam a par da evolução das negociações. Alcançado o consenso, a aplicação

da cláusula NMF garantia sua extensão a todas as partes contratantes. Dessa forma, mediante acordos bilaterais, obtinham-se resultados multilaterais (Pont-Vieira, 1994:299, 300).

O Acordo Geral não tratou especificamente dos produtos agrícolas. Em princípio, as disposições do GATT aplicavam-se a toda sorte de produtos. O comércio agrícola, no entanto, recebeu status de exceção na construção jurídica do acordo, no que diz respeito ao uso de restrições quantitativas e de subsídios, e também no contexto das exceções gerais às obrigações (Pont-Vieira, 1994:290).

A exceção às regras do GATT que permitiu o uso de restrições quantitativas aplicáveis a produtos da agricultura e da pesca foi introduzida no Artigo XI<sup>8</sup> do Acordo Geral e foram largamente utilizadas durante a vigência do GATT-47. Aponta-se como um dos principais motivos para a adoção de tais regras a necessidade de contemplar e acomodar as características da política agrícola norte-americana, tal como definida pelo *Agricultural Adjustment Act* de 1933 e por emendas e extensões realizadas posteriormente (Josling, Tangermann e Warley *apud* Delgado, 2003:30, 31).

Conforme mencionamos, a reorganização do sistema multilateral no pós 1945, da qual o GATT era um dos componentes, foi concebida segundo análise das causas da depressão da década de 1930. No caso da agricultura, a reação à Grande Depressão foi o estabelecimento de políticas de suporte aos agricultores, por meio de programas de garantia de renda e preços. Tais políticas acentuaram-se com os problemas de abastecimento alimentar do pós-guerra. A preocupação com o

---

<sup>8</sup> Artigo XI, parágrafo 2, do GATT-47: c) exceções à proibição de restrições quantitativas são aplicáveis à importação de produtos agrícolas e de pesca a fim de: i) limitar a quantidade do produto importado similar ao produzido domesticamente ou, quando não há produção doméstica substancial, permitir a substituição do produto importado por um nacional; ii) remover o excesso temporário de oferta de um produto importado similar ao nacional ou, quando não há produção doméstica substancial, remover o excesso temporário de oferta do produto importado que possa ser produzido nacionalmente tornando o excesso disponível a determinados grupos de consumidores nacionais por meio da isenção de taxas ou preços baixos; iii) restringir a produção de produto animal que dependa da importação de um produto cuja produção doméstica for desprezível.

abastecimento alimentar foi responsável pela adoção de modelos vinculados à produção, que estimulavam os agricultores a aumentarem o cultivo de produtos agrícolas para terem acesso aos benefícios oferecidos. Dessa forma, à época da criação do GATT, a agricultura aparecia como um setor que não poderia ser exposto à concorrência internacional da mesma forma que os produtos industrializados.

Ressalte-se que, desde a segunda metade do século XIX, na Europa, as noções de “setor agrícola” e “política agrícola” emergiram como conceitos úteis em momento de institucionalização da agricultura. Organizações agrícolas, sindicatos, cooperativas e banco de crédito tornaram-se parte importante da sociedade e o Estado reconheceu a agricultura como setor que necessitava de proteção ou incentivos especiais (Peterson *apud* Wolfe 1998: 54). Essa noção de que a agricultura constituía setor específico surge no período de rápida industrialização das economias europeias, em que os interesses dos agricultores tornam-se divergentes dos interesses da sociedade como um todo (Wolfe, 1998:54).

Goldstein explica que políticas criadas na década de 1930 para subsidiar a produção agrícola nos Estados Unidos criaram interesses domésticos poderosos que barraram o possível interesse norte-americano nas duas décadas seguintes por acordos com objetivo de reduzir barreiras quantitativas ao comércio agrícola. Entre 1938 e 1948, os preços dos produtos agrícolas aumentaram em 50% e os agricultores, cujos interesses estavam bem representados no Congresso, atribuíam o aumento de preços à política de subsídios do governo americano. (Goldstein, 1993: 203).

A segunda, terceira e quarta Rodadas foram realizadas em Annecy (1949), em Torquay (1950-51) e em Genebra (1955-56), segundo os mesmos princípios adotados na primeira Rodada, e praticamente não influíram na condução do comércio agrícola internacional. As duas primeiras trataram, sobretudo, da adesão de novos membros. Apenas a Rodada Torquay obteve resultados significativos com relação às negociações tarifárias, uma vez que alcançou reduções de 25% sobre os níveis de 1948. A Rodada realizada em Genebra pouco avançou em reduções tarifárias e não

trouxe alterações substanciais de procedimentos. Ressalte-se, porém, a forte queda no nível médio dos direitos aduaneiros dos produtos industrializados dos países desenvolvidos ao final dos anos 50, que reduziram aproximadamente em 40% suas tarifas após a formação do GATT (Pont-Vieira, 1994:300, 301).

Nesse período, diversas medidas foram utilizadas como restrição ao comércio agrícola. Várias disposições do artigo XX – as exceções gerais ao Acordo em alguns casos excepcionais – foram empregadas no contexto da agricultura. Vários países recorreram à proteção sanitária ou fitossanitária, à necessidade de convergência com a política nacional de propriedade intelectual, à conservação de recursos naturais, entre outras razões, com objetivo protecionista. *Waivers* também foram instrumentos utilizados pelos países desenvolvidos para moldar exceções ao Acordo Geral. Ainda em 1955, os Estados Unidos lograram a instituição de *waiver* em relação aos compromissos impostos pelos artigos II (sobre taxas às importações) e XI, sob a alegação de que eram inconsistentes com as exigências impostas pelas reformas no *Agricultural Adjustment Act* de 1933, que autorizaram o Executivo americano a impor sobretaxas ou a aplicar cotas de importação, sempre que as importações ameaçassem programas internos de ajuda à agricultura. Além disso, os países desenvolvidos não raro valeram-se de práticas inconsistentes com o bom funcionamento do GATT em matéria de condução da política agrícola doméstica (Pont-Vieira, 1994:292-294).

Com relação aos subsídios, é notável o tratamento especial concedido aos produtos primários, especialmente em razão da falta de precisão nas condições impostas pelo GATT para a aplicação de tais medidas. A principal razão encontra-se no fato de que os países industrializados aplicavam todo o tipo de subsídios em sua produção agrícola. De acordo com Josling, Tangermann e Warley, restava claro que os subsídios não poderiam ser banidos. Admitia-se a criação de regras com objetivo de diminuir os efeitos causados pela utilização de subsídios, contudo, tais regras teriam que fazer a distinção necessária entre subsídios à exportação e subsídios à produção industrial, de um lado, e subsídios internos e subsídios aos produtos

primários, de outro. Tal noção era reforçada pela legislação doméstica dos Estados Unidos, que permitia o uso de subsídios na agricultura, o que conduzia os negociadores norte-americanos a se posicionarem contrários a norma internacional que contrariasse suas disposições domésticas, sob a ameaça de que os Estados Unidos não participariam dos acordos internacionais (Josling, Tangermann e Warley *apud* Delgado, 2003: 32).

Inicialmente, permitiu-se a utilização dos subsídios às exportações agrícolas, mediante apenas a sua notificação e consulta prévia ao GATT. Durante a sessão de revisão de 1954-55, sob insistência dos menores exportadores e dos países em desenvolvimento, o Artigo XVI – que disciplina a aplicação de subsídios – foi alterado para distinguir os subsídios à exportação dos subsídios à produção e reiterar a proibição dos primeiros para produtos industrializados. Foram considerados legais, no entanto, os subsídios à exportação de produtos primários, desde que não resultassem em uma participação “mais do que equitativa” do país no comércio mundial. Mesmo o Código de Subsídios da Rodada Tóquio, apesar de representar avanço sobre regras e conceitos, foi incapaz de frear o uso intenso de subsídios no comércio agrícola mundial. Dessa forma, condicionavam-se as regras do GATT às políticas agrícolas nacionais, e não o contrário.

Na Rodada Dillon (1961-1962), as partes contratantes também não obtiveram grandes avanços nas negociações. A agricultura foi tema controverso durante a Rodada, apesar dos resultados inexpressivos com relação à liberalização agrícola. A assinatura do Tratado de Roma (1957) e as conseqüentes implicações da formação da Comunidade Econômica Européia (CEE), bem como a articulação da Política Agrícola Comum (PAC), tornaram-se focos de conflitos durante a Rodada. Produtos industrializados particularmente sensíveis foram retirados da pauta de negociação e a redução média das tarifas foi inferior a 10% em cenário de reduzido volume de comércio.

Os Estados Unidos opuseram-se aos altos níveis de subsídios por parte da CEE, mas os maiores protestos vieram de alguns dos países em desenvolvimento (PED), que consideravam que seu potencial de exportação diminuiria com a integração da Europa. O Tratado de Roma previa uma série de práticas e convenções que proporcionavam tratamento especial para as ex-colônias européias, o que produzia distorções comerciais e prejudicava o acesso de produtos de alguns países ao mercado europeu. Assim, alguns países iniciaram, no âmbito do GATT, campanha para que as determinações do Tratado de Roma estivessem de acordo com as normas do Acordo Geral. Temia-se, além da concorrência comercial, a possibilidade de desvio de investimentos, o que prejudicaria o comércio exterior dos demais países em desenvolvimento.

A Rodada Kennedy (1963-67), conduzida em Genebra, foi a sexta Rodada de Negociação. A Rodada foi impulsionada pelo *Trade Expansion Act*, concedido pelo Congresso americano à administração Kennedy, em 1962, que autorizava o poder executivo americano a negociar cortes tarifários. Foi adotado novo sistema de negociação, uma vez que a forma anterior de trocas bilaterais produto a produto, por meio de listas de oferta, tornou-se ineficiente, cada vez mais demorada e complicada, em razão do grande número de participantes. Adotou-se técnica linear de redução de tarifas que reduziu a complexidade da tomada de decisão do método anterior e permitiu acordo em bases mais amplas.

A Rodada Kennedy resultou no acordo mais abrangente e significativo em termos de redução tarifária já alcançado nas negociações do GATT. O corte efetivo de direitos aduaneiros foi de 35% para produtos industrializados e a Rodada ainda inovou ao negociar barreiras não-tarifárias. Produziu-se código de conduta em matéria de *antidumping*, com vistas à padronização de legislações e políticas nacionais na área. Além disso, foram reconhecidas as dificuldades dos países em desenvolvimento e a não-exigência de reciprocidade na negociação (Pont-Vieira, 1994:301, 302).

Assim como na Rodada anterior, a agricultura foi ponto delicado das negociações na Rodada Kennedy. Os Estados Unidos e a Comunidade Econômica Européia defendiam posições diferentes, haja vista o conflito entre as exportações agrícolas americanas e a concepção de auto-suficiência de produtos agrícolas na CEE. Os norte-americanos queriam exportar, mas os europeus defendiam sua produção interna e a restrição às importações. Os EUA advogavam para os produtos agrícolas tratamento semelhante aos produtos manufaturados e defendiam que barreiras não tarifárias fossem convertidas em tarifas aduaneiras. O impasse implicou na quase exclusão do setor da pauta de negociação e os resultados alcançados foram modestos. Foi concluído acordo internacional sobre grãos, que estabeleceu limites de preços para o trigo e previu que parte da produção seria destinada à ajuda alimentar para países menos desenvolvidos (Winham, 1986:60; 154).

Pode-se afirmar que a Rodada Kennedy foi a primeira tentativa importante de negociar a liberalização do comércio agrícola. Apesar dos resultados expressivos na redução de tarifas alfandegárias, os objetivos políticos mais ambiciosos falharam em razão da impossibilidade de chegar-se a acordo satisfatório sobre agricultura. Os Estados Unidos desejavam limitar os efeitos da PAC a fim de preservar sua participação no mercado europeu de grãos, mas não estavam preparados para disciplinar seus programas agrícolas nacionais e permitir a organização do mercado agrícola mundial. Nesse contexto, surge a seguinte questão: quais fatores limitaram o progresso da reforma no comércio agrícola internacional?

Warley aponta as seguintes razões: a) a expansão do comércio agrícola na década de 1960 diminuiu a percepção dos efeitos desviantes das políticas domésticas no ambiente internacional; b) o comércio, em geral, atravessava momento de expansão; c) a reconstrução do sistema internacional e de instituições de cooperação econômica no pós-guerra era mais prioritária que o comércio agrícola; d) existia uma percepção geral de que o protecionismo agrícola era uma aberração passageira que seria abandonada assim que as moedas européias retornassem à conversibilidade; e) todos os principais atores do regime de comércio protegiam seus agricultores; f) a

existência de choques eventuais e extremas variações no mercado de *commodities*, que aliviavam a pressão no sistema internacional, além de uma percepção, sem muito fundamento, de que haveria excesso de demanda por produtos agrícolas; e g) o papel dos Estados Unidos, cuja primazia conferida a suas políticas domésticas fizeram com que as regras do GATT permitissem o uso continuado de seus programas agrícolas protecionistas e diminuíssem a força da liderança americana na extensão da liberalização da agricultura (Warley *apud* Wolfe, 1998:61).

Importante notar a posição dos países em desenvolvimento no GATT, em princípio os maiores beneficiários de uma liberalização do comércio agrícola mundial. A opção por modelo econômico baseado na substituição de importações reforçou a idéia entre os líderes dos PED de que o GATT seria um clube de países ricos orientado exclusivamente para os interesses das economias desenvolvidas. Até a Rodada Kennedy, os PED assumiram postura de caronas (*free-riders*), em que se aproveitavam dos resultados das negociações entre os países desenvolvidos por meio da extensão dos benefícios garantidos pela cláusula NMF.

Ainda em 1954, um relatório do GATT evidenciou que o comércio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento estava crescendo menos que o comércio entre os primeiros, o que era atribuído à baixa elasticidade-preço da demanda dos produtos exportados pelo Terceiro Mundo (Silva, 2003:274-275). Essa regressão relativa dos países em desenvolvimento no conjunto das trocas mundiais gerou iniciativa coordenada dos PED para lidar com a assimetria no comércio internacional. A revisão do Acordo Geral em 1954 não havia atendido às demandas das nações subdesenvolvidas e o embate Norte-Sul tornava-se mais intenso.

Por essa razão, no início da década de sessenta, os PED concentraram esforços na tarefa de buscar uma alternativa ao GATT em negociações que, em 1964, levaram à Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e ao Sistema Geral de Preferências (SGP), o qual concedia tratamento preferencial das exportações dos países em desenvolvimento nos mercados das economias

desenvolvidas (Abreu, 2001:91). A opção por foro específico para suas demandas afastou os países em desenvolvimento do GATT. Ocorrida durante as negociações para a I UNCTAD, a Rodada Kennedy foi dominada pelas principais economias desenvolvidas, que alcançaram resultados mais expressivos em redução tarifária do que os países em desenvolvimento. Somente após o fracasso das negociações na UNCTAD e o recrudescimento do protecionismo os países em desenvolvimento dirigiram suas atenções para GATT, a partir da década de 1970.

Realizada em ambiente econômico mundial pouco favorável, em razão do cenário de alta da inflação em escala global, crise do petróleo, aumento das barreiras não tarifárias e recessão dos países em desenvolvimento, a Rodada Tóquio (1973-79) expandiu as atividades e a competência do GATT, por meio da negociação de uma série de instrumentos separados, que trataram de medidas não tarifárias (Jackson, 1997:43). Ao contrário das Rodadas anteriores, cujas negociações concentravam-se na redução de tarifas aduaneiras, a Rodada Tóquio produziu um conjunto de acordos ou códigos sobre grande número de assuntos como *antidumping*, valoração aduaneira, subsídios e medidas compensatórias, normas técnicas e licenças de importação, entre outros textos e acordos especiais. Mais que em qualquer outra negociação anterior, os assuntos abordados atingiram o direito soberano de jurisdição nacional das partes-contratantes e os códigos negociados traduziram-se em verdadeira reforma constitucional do Acordo Geral de 1947 (Winham, 1986:8-12).

A técnica de negociações tarifária foi modificada a fim de reduzir as tarifas mais elevadas em maior proporção que as mais baixas, o que ocasionou um efeito harmonizador no nível internacional de tarifas. O principal avanço nos cortes foi a redução significativa de direitos aduaneiros sobre produtos industrializados sensíveis dos países desenvolvidos (Pont-Vieira, 1994:302,303).

Pela primeira vez, os países em desenvolvimento abandonaram a postura de caronas e travaram embate com os países desenvolvidos. Negociou-se acordo que reconhecia o tratamento especial e diferenciado e foram adotadas algumas exceções

às regras do GATT, como a possibilidade de utilização de restrições quantitativas no caso de desequilíbrio do balanço de pagamentos e a flexibilização das regras do uso de salvaguardas para proteger setores industriais específicos (Winham, 1986). Os Estados Unidos enfatizaram a reciprocidade e criticaram a postura dos grandes países em desenvolvimento, como o Brasil, protegidos pelo tratamento especial e diferenciado. Do ponto de vista das economias em desenvolvimento, os códigos e a reforma do sistema GATT eram mais importantes que a negociação tarifária.

Fracassadas as tentativas anteriores de sua inclusão nas negociações do GATT, a agricultura tornou-se tema prioritário na Rodada Tóquio. Os acordos obtidos na rodada cobriram três áreas: acesso a mercados, acordos sobre *commodities*, e os chamados códigos sobre subsídios e *standards*.

O acesso a mercados foi negociado bilateralmente, por meio de reduções e consolidações de tarifas e da definição e consolidação de quotas de importações. Os acordos sobre *commodities* foram estabelecidos para três subgrupos dos chamados grupos de agricultura: grãos, derivados do leite, e carnes. No caso dos grãos, surgiram desentendimentos sobre quase todas as questões substantivas, de modo que poucas concessões específicas de acesso foram negociadas para os principais produtos. Para os derivados do leite, apesar de alguns acordos bilaterais, estabeleceu-se acordo internacional, proposto pela Nova Zelândia e pela CEE, com baixa influência, no entanto, sobre as políticas nacionais e sobre o funcionamento dos mercados mundiais. Também para as carnes chegou-se a acordo internacional, no entanto igualmente inexpressivo. Com relação aos subsídios, a ambiciosa tentativa da Rodada Tóquio obteve resultados modestos com relação à agricultura. Poucos países estavam dispostos a detalhar os subsídios domésticos utilizados e seus respectivos efeitos sobre o comércio. Ademais, nenhuma Parte Contratante sentiu-se compelida a alterar suas políticas agrícolas nacionais para conformá-las às obrigações estabelecidas nos códigos. Os subsídios às exportações, apesar de alguns progressos, continuaram a ser tolerados: os códigos sequer incluíam definição específica do que era entendido por

subsídio às exportações agrícolas, nem continham obrigações para que seu uso fosse reduzido (Delgado, 2003:38).

Assim, a Rodada Tóquio fracassou em seu intento de normatizar o comércio de produtos agrícolas e de criar um acordo de salvaguardas. Esse resultado expressa o fato de que tanto os Estados Unidos quanto a CEE não estavam dispostos a fazer concessões importantes em relação a suas políticas domésticas, que favorecessem a aceitação de regras internacionais sobre o uso de subsídios na agricultura.

## **1.4 – A Rodada Uruguai: antecedentes e desenvolvimento das negociações**

### **Antecedentes**

Além do já mencionado *status* de exceção da agricultura na evolução do sistema multilateral de comércio, é essencial conhecer a situação do comércio agrícola mundial nos anos anteriores à Rodada Uruguai para compreender por que a agricultura moveu-se para o centro das negociações. Entre as décadas de 1970 e 1980, as condições externas em que operavam as políticas agrícolas mudaram radicalmente. Em oposição à carência alimentar da década de 1970, na década de 1980 o comércio agrícola mundial experimentou situação estagnação da demanda e de queda dos preços internacionais, o que gerou profunda crise comercial no setor. Essa crise deflagrou ampla discussão em torno da intervenção do Estado na produção agrícola e impulsionou as negociações comerciais em direção à reforma das regras multilaterais para a agricultura.

A crise alimentar do biênio 1973-1974 fez crescer a demanda mundial por produtos agrícolas e criou ilusão de carência global. Tal cenário retirou a atenção do quadro de superávits estruturais da produção agrícola mundial e proporcionou moderação nas tensões políticas em torno da agricultura (Wofe,1998: 63). As circunstâncias favoráveis dos anos 1970 tornaram as políticas domésticas nos países desenvolvidos menos dispendiosas, ao mesmo tempo em que seu caráter comercial

desviante foi relativamente reduzido, principalmente se comparadas com a década seguinte.

Nos Estados Unidos, políticas agrícolas de sustentação de preços e renda, praticadas desde a década de 1950, aliadas à política de desvalorização do dólar implementada ao longo dos anos 1970, provocaram forte aumento da produção agrícola e o rápido crescimento das exportações agrícolas norte-americanas, especialmente para os países em desenvolvimento. A participação das exportações agrícolas norte-americanas para esses países aumentou progressivamente: passou de 20% na década de 60 para 30% em 1975 e para mais de 40% no final dos 80 (Paarlberg *apud* Delgado, 2003:41). Ademais, o volume das exportações agrícolas dos Estados Unidos aumentou mais de duas vezes e meia nos anos 1970 e a área cultivada com produtos direcionados à exportação passou de 21% a 32,3% do total (Fabiani: 1995, 25). Dessa forma, o setor agrícola dos Estados Unidos, tradicional exportador de *commodities*, tornou-se ainda mais dependente do mercado externo.

Na Comunidade Econômica Européia, as condições para operação PAC foram extremamente favoráveis e provocaram um forte aumento da produção agrícola no continente. Assim, na década de 1980, a Europa tornou-se auto-suficiente e exportadora de cereais e lácteos, o que inverteu inteiramente sua posição tradicional de importadora líquida no comércio mundial. Por exemplo, a produção européia de trigo era equivalente a 86,4% do consumo interno em 1970. Em 1973, passou a 102,2% do consumo interno, em 1980 a 119,5%, e chegou a 134% do consumo interno em 1983-1984 (OCDE, 1987: tabelas 59 e 60).

Para entender os efeitos das alterações do comércio mundial na política doméstica é importante lembrar que a abertura comercial e a internacionalização da economia aumentam a sensibilidade de economias nacionais a eventos externos. É razoável assumir, assim, uma conexão entre o crescimento do comércio internacional de produtos agrícolas e o aumento da tensão entre agricultores e o mercado mundial. Esse crescimento da sensibilidade a eventos externos leva ao aumento de pressões

internas com o objetivo de aliviar os efeitos externos na produção doméstica, caso ocorra uma crise no mercado internacional. Especificamente sobre a agricultura, mudanças estruturais no comércio de bens agrícolas produziram políticas governamentais com objetivo de reduzir as conseqüências das alterações no mercado internacional. Tais políticas foram concebidas segundo a tradição do *status* de exceção da agricultura e geraram uma guerra comercial, que Wolfe chamou de “guerras agrícolas” (*farm wars*) (Wolfe, 1998).

Wolfe aponta que o crescimento da exposição da produção agrícola ao mercado externo não é tão evidente, uma vez que a tendência verificada para o comércio agrícola é de crescimento menor que o comércio para outros tipos de bens. A participação da agricultura no comércio mundial caiu de forma drástica, de 46%, em 1950, para 13,5%, em 1987 (GATT *apud* Wolfe, 1988: 64). Contudo, se compararmos o volume de exportações em relação à totalidade da produção agrícola, veremos que há crescimento substantivo da participação do mercado externo como destino dos produtos agrícolas. Em 1987, a participação das exportações mundiais de produtos agrícolas em relação à produção foi 21% maior do que nos vinte anos anteriores (GATT *apud* Wolfe: 1998:66).

Nesse contexto de aumento das exportações, cresceu a competição entre Europa e Estados Unidos por mercados externos. A grande mudança dos anos 1970 foi o fato de que a PAC, além de continuar a restringir o acesso norte-americano ao mercado europeu, começou a gerar imensos superávits na produção européia que, direcionados à exportação, impediram o acesso da produção norte-americana a terceiros mercados (Wolfe, 1998: 150). Conforme demonstra a Tabela 01, abaixo, os europeus aumentaram sua participação nas exportações agrícolas mundiais, em oposição ao declínio da participação norte-americana.

**Tabela 01. Participação dos EUA e da CEE no comércio agrícola mundial (% nas exportações totais de produtos selecionados)**

Produto	1970/71	1980/81	1985/86
Trigo			
EUA	35,5	42,5	26,0
CEE	10,3	22,4	28,9
Grãos Duros			
EUA	34,3	59,4	38,0
CEE	15,8	12,6	20,5
Oleaginosas			
EUA	30,9	23,8	16,8
CEE	20,9	19,0	21,1
Óleos Vegetais			
EUA	15,7	12,1	6,6
CEE	22,7	21,8	21,8

**Nota:** Os dados incluem o comércio no interior da CEE.

**Fonte:** Iglesias, 1991: Tabela VI.

Ao mesmo tempo em que as exportações aumentavam sua importância relativa para a produção agrícola, os preços reais dos produtos agrícolas caíram fortemente, seguindo a tendência verificada desde meados do século XX. Como se pode constatar por meio da Tabela 02, abaixo, em 1980 os preços caíram ao menor nível verificado até então.

**Tabela 02. Evolução dos índices de preços internacionais reais. Produtos agropecuários selecionados (1980=100)**

Produtos	1960/69	1970/79	1980/89
Trigo	118,1	120,9	85,2
Milho	136,1	134,6	89,1
Arroz	121,7	116,0	69,1
Açúcar	39,7	70,6	36,1
Soja			
Farelo	109,5	129,6	83,6
Óleo	127,3	146,0	82,7
Carne	131,5	114,0	85,3

**Nota:** Os dados para 1988 e 1989 eram estimativas.

**Fonte:** Iglesias, 1991: Tabela V.

Wolfe defende que a guerra agrícola é evidente em ambiente de aumento dos superávits da produção, cujo exemplo emblemático é o do trigo. Os estoques não comercializados de trigo, que no início da década de 1970 estavam pouco acima dos

50 milhões de toneladas, ultrapassaram as 150 milhões de toneladas, em meados de 1980 (Miller *apud* Wolfe, 1998:71). A Tabela 03, abaixo, traz uma comparação entre os níveis de produção e de estoques de cereais durante o período 1960-1988.

**Tabela 03. Produção e estoques mundiais de cereais. Médias anuais em milhões de toneladas**

Período	Produção	Estoques Finais
1960/65	863	180
1965/70	1.026	186
1970/75	1.190	152
1975/80	1.368	200
1980/85	1.525	231
1985/88	1.648	356

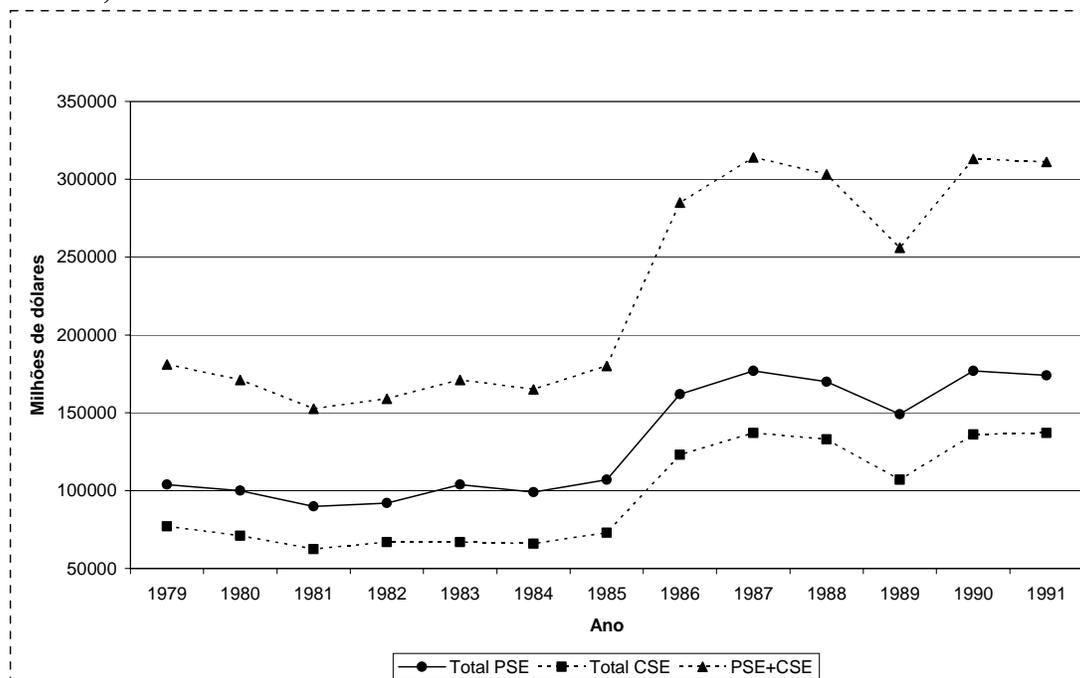
**Fonte:** Iglesias, 1990: Tabela II.

Essa tendência contínua de redução de preços e de aumento dos estoques é explicada pela reação, nos países desenvolvidos, à reversão do comportamento da demanda mundial na década de 1980. As exportações esbarraram na estagnação da demanda e na queda dos preços internacionais e, por essa razão, passaram a depender dos mecanismos internos de apoio doméstico. À medida que os preços internacionais afastaram-se dos preços mínimos garantidos aos agricultores, políticas domésticas levaram à formação de grandes estoques, vendidos no mercado internacional às custas de programas de subsídios às exportações (Fonseca, 1994:08).

Wolfe aponta que quando há aumento da produção e queda dos preços, crescem os subsídios. Embora não fosse novidade, a proteção aos agricultores nos anos 1980 alcançou níveis excepcionais. Nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a transferência de renda para os agricultores foi enorme. Essa transferência pode ser medida pelos preços mais altos pagos pelos consumidores ou pelas várias formas de assistência direta aos produtores. A OCDE definiu esses índices como Equivalentes de Subsídio aos Produtores (*Producer Subsidy Equivalent* – PSE) e Equivalentes de Subsídio aos Consumidores (*Consumer*

*Subsidy Equivalent – CSE*)<sup>9</sup>. Como se verifica no Gráfico 01, abaixo, os índices de PSE/CSE aumentaram de forma significativa em 1985 e se mantiveram altos nos anos seguintes (Wolfe, 1998: 72-73).

**Gráfico 01. Suporte doméstico para agricultura em países da OCDE: equivalentes de subsídio para produtores e consumidores (em milhões de dólares)**



Fonte: OCDE *apud* Wolfe, 1998: *Chart 3.8*

Percebe-se, assim, que os governos dos países desenvolvidos gerenciaram seus excessivos superávits de produção por meio da criação de barreiras ao seu mercado interno e por meio do uso ostensivo de subsídios com o objetivo de garantir o acesso da sua produção a outros mercados. A política comercial serviu à política doméstica ao transferir ao ambiente externo os custos de ajuste (Wolfe, 1998: 149). Wolfe defende a tese de que o objetivo das políticas domésticas de suporte à agricultura – setor em retração em número de empregos e em participação do Produto Interno Bruto (PIB) nos países da OCDE – era de manter a qualidade de vida dos

<sup>9</sup> Hoje os mesmos indicadores são denominados Equivalente de Subsídio ao Produtor (*Producer Subsidy Equivalent*) e Equivalente de Subsídio ao Consumidor (*Consumer Subsidy Equivalent*). Por razões metodológicas, a OCDE modificou o nome dos indicadores na década de 1990 (OCDE, 2005:05).

agricultores em relação ao padrão urbano. Dessa forma, os superávits de alimentos e, por conseguinte, a guerra agrícola, foram conseqüências da forma com a qual governos utilizaram meios econômicos para atingir interesses sociais. Um resultado do duplo movimento, nas palavras de Wolfe. (Wolfe, 1998:147).

No cenário de guerra agrícola, o crescimento de contenciosos comerciais é emblemático. Durante os primeiros trinta e um anos de existência do GATT 43% das disputas em litígio referiam-se a produtos agrícolas. Nos dez anos seguintes, a proporção de conflitos relativos a produtos agrícolas ascendeu a 82% (Pont-Vieira, 1994: 295). A partir da década de 1970, crescem as acusações contra a PAC, especialmente por parte dos Estados Unidos: das 32 contendas ocorridas após 1976, cerca de 60% envolviam a CEE (Josling *apud* Delgado, 2003: 57). Entre dezembro de 1981 e julho de 1982, os Estados Unidos iniciaram seis reclamações contra a CEE no GATT. Em 1983, a produção subsidiada de farinha de trigo da CEE gerou painel no GATT e retaliação por parte dos Estados Unidos, que subsidiaram sua venda de trigo para o Egito e, por conseguinte, excluíram a França de mercado tradicional de seus produtores. Em resposta, a CEE não recorreu ao GATT, mas decidiu retaliar com venda subsidiada do produto para a China (Jackson, 1997:120; Montana-Mora *apud* Wolfe, 1998:63).

Importante mencionar, por fim, o interesse e o papel desempenhado pelas economias em desenvolvimento no conflito, ainda que os países desenvolvidos sejam considerados como principais responsáveis pela crise no comércio mundial agrícola na década de 1980. A partir de 1960, o padrão do comércio mundial de produtos agrícola altera-se de maneira significativa. Países industrializados, tradicionais importadores líquidos de alimentos, passam à condição de exportadores líquidos de alimentos, enquanto nos PED ocorre o movimento inverso. No período entre 1979-80, a contribuição dos países em desenvolvimento para o total das exportações mundiais de produtos agrícolas caiu de 40% para 30% e, para o total das importações, aumentou de 18% para 26% (Cuffaro e de Filippis *apud* Delgado, 2003:48).

Para os PED, resalte-se, a agricultura responde por parcela significativa do PIB e da força de trabalho. Segundo relatório da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), entre 1988 e 1990 47 economias em desenvolvimento eram muito dependentes das exportações de produtos agrícolas (FAO, 1994:39). O Banco Mundial calculou que entre 1982 e 1984 a agricultura representava 22% do total de exportações e quase 20% do PIB dos PED, em comparação a 14,1% das exportações e pouco mais de 3% do PIB dos países desenvolvidos. (Banco Mundial, 1986: Tabela 1.1). A importância relativa da agricultura significou impacto ainda maior do protecionismo agrícola nas economias dos países em desenvolvimento, o que contribuiu para que os governos desses países adotassem postura mais agressiva em favor da adoção de regras multilaterais para o comércio agrícola durante a Rodada Uruguai.

Assim, políticas agrícolas herdadas da década de 1930, cujos objetivos incluíam suavizar os custos de ajuste em setor com perda de importância relativa nas economias dos países desenvolvidos, geraram, na década de 1980, grave crise de caráter estrutural no comércio agrícola mundial com acúmulo de estoques, aumento da instabilidade, drástica queda dos preços internacionais e forte reversão da tendência expansionista dos volumes comercializados. Tornou-se, então, evidente que o mercado internacional não oferecia condições de absorver os efeitos dos mecanismos de suporte, ao mesmo tempo em que a implementação de políticas domésticas exigia grandes somas dos tesouros nacionais.

### **Desenvolvimento das Negociações**

A declaração de *Punta del Este* de setembro de 1986 inaugurou formalmente o oitavo ciclo de negociações multilaterais no âmbito GATT, a Rodada Uruguai (1986-1993). O lançamento da oitava Rodada de negociações foi precedido de tensas negociações que levaram quase tanto tempo quanto toda a Rodada Tóquio. As dificuldades concentraram-se em dois fatores: a necessidade de concluir a agenda de Rodadas passadas, em particular as negociações agrícolas; e a controversa introdução

de novos temas nas negociações, mormente serviços, propriedade intelectual e investimentos (Ostry, 2000:101).

A Rodada Uruguai foi a maior e mais complexa negociação comercial internacional empreendida até então. A variedade de temas e diversidade de países só foi possível ser contemplada em razão da adoção do princípio do *single undertaking* (compromisso único), que ajudou a superar problemas de reciprocidade no sistema multilateral de comércio. O *single undertaking* estabelece que nada está negociado enquanto não houver definição de todos os pontos em discussão e foi a principal inovação institucional da Rodada Uruguai.

Importante notar que a Rodada Uruguai refletiu as mudanças no sistema internacional verificadas desde a década de 1970, com maior intensidade a partir dos anos 1980. A partir da década de 1970, os mercados de bens e serviços ultrapassaram a base nacional e inauguraram novos padrões de produção e comércio mundiais, com o aumento e a aceleração de fluxos de investimento externo direto. A partir de 1985, o crescimento do comércio mundial foi mais de duas vezes maior que o crescimento da produção global, o que só se explica pela existência de padrão de produção transnacional no qual o papel do comércio intra-indústria e intra-firma é fundamental. (Hoekman e Kostecki, 1985:10).

Nesse sentido, a Rodada foi parte da resposta política ao crescimento da internacionalização da atividade econômica. Milner e Keohane ressaltam que o crescimento dramático das transações econômicas nas últimas décadas aumentou os efeitos da internacionalização<sup>10</sup> e aprofundou a integração entre os mercados doméstico e internacional. O aprofundamento da interdependência no sistema internacional criou novas oportunidades e novos constrangimentos para os atores sociais e econômicos, o que alterou as dinâmicas tradicionais na elaboração de agendas domésticas. Nesse contexto, torna-se imperativo compreender a natureza das

---

<sup>10</sup> Milner e Keohane definem internacionalização como “processos produzidos por mudanças essenciais nos custos de transação, que produzem fluxos perceptíveis de bens, serviços e capital” (Milner e Keohane, 1996:04).

conexões entre as economias nacionais e a economia mundial (Milner e Keohane, 1996:04).

Tais mudanças estruturais no sistema internacional criaram desafios ao gerenciamento do comércio mundial. O desafio para o GATT, em sua primeira negociação de escopo verdadeiramente global, foi constituir-se em instituição capaz de gerenciar a nova realidade internacional. O sistema tradicional do GATT promovia integração baseada na redução da proteção alfandegária. A Rodada Uruguai estendeu as negociações para integração mais profunda, em que se admitiu a inter-relação entre diferentes áreas e em que se requeria análise das políticas domésticas que distorcem o comércio, com efeitos no ambiente externo (Wolfe, 1998: 83-84).

Assim, a agenda estabelecida para a Rodada Uruguai foi bastante complexa. Criaram-se três grupos principais de negociação: o Grupo de Fiscalização dos compromissos de *Standstill* e *Rollback*; o Grupo sobre Negociações de Bens, composto de quatorze subgrupos encarregados de barreiras comerciais, funcionamento do GATT, novos temas, e os temas setoriais, como agricultura; e o Grupo exclusivo para Negociações de Serviços. Todos esses grupos subordinavam-se ao Comitê de Negociações Comerciais, cuja função era supervisionar as negociações da Rodada (De Mattia e Barbagalo, 1998: 272).

Após sete anos de negociações – três a mais que o previsto – e diversas idas e vindas, as partes contratantes do GATT concluíram formalmente em 15 de dezembro de 1993 os trabalhos iniciados em *Punta del Este*. De maneira geral, foram os seguintes os principais resultados da Rodada Uruguai (Rego, 1996:7-9):

- Corte médio de 37% das tarifas de importação internacionais;
- Inclusão do setor serviços no sistema multilateral de comércio, com a adoção de um código de conduta para o setor - Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS);

- Garantia de proteção aos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio - Acordo sobre os Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPS);
- Adoção de regras multilaterais relativas aos produtos agropecuários, o Acordo sobre Agricultura (AsA), cujo resultado, apesar de inovador, ficou aquém do esperado pelos países em desenvolvimento;
- Incorporação dos produtos têxteis ao sistema multilateral de comércio, até então sujeitos a regras especiais estabelecidas pelos países desenvolvidos;
- Aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial, com a negociação de um acordo sobre salvaguardas e o aperfeiçoamento dos códigos sobre subsídios e medidas *antidumping*;
- Aumento percentual das linhas de produtos consolidadas de 78% para 99% do total das linhas alfandegárias no caso dos países desenvolvidos, de 21% para 73% com relação aos PED e de 73% para 98% para as economias em transição;
- Criação de um novo sistema de solução de disputas comerciais.

Destaque-se, ainda, a criação da Organização Mundial do Comércio, conseqüência tanto das negociações do Grupo sobre Funcionamento do GATT, quanto do reconhecimento do GATT como instituição incapaz de lidar com um sistema internacional de comércio mais ambicioso e abrangente. A criação de uma estrutura institucional coerente com o aumento da importância do papel adquirido pelo aspecto normativo nas relações econômicas internacionais em escala mundial foi resultado valioso da Rodada Uruguai (Sacerdoti, 1998:50).

A Ata Final da Rodada Uruguai foi assinada no dia 15 de abril de 1994, em Marrakesh, Marrocos, pelos 117 países participantes, e seu objetivo foi o de confirmar os resultados obtidos nas negociações realizadas durante a Rodada

Uruguai. O elemento central é o Acordo de Marrakesh que constitui a Organização Mundial do Comércio e é acompanhado por quatro anexos e por conjunto de decisões e de declarações adotadas na reunião ministerial que levou à Ata Final. O primeiro anexo, o mais importante, contém os Acordos Multilaterais sobre o Comércio de Bens<sup>11</sup>, aí incluído o Acordo sobre Agricultura, e os dois acordos relativos à regulamentação internacional do comércio de serviços e de direitos de propriedade intelectual. Os demais anexos referem-se à redefinição do mecanismo para a solução de controvérsias, ao monitoramento e revisão periódica das políticas comerciais adotadas pelos países membros da OMC e à retomada de alguns acordos bilaterais ou plurilaterais específicos subscritos na Rodada Tóquio (Delgado, 2003:61).

Desde o seu início, a agricultura teve papel central na Rodada Uruguai. Wolfe assinala o importante papel da OCDE em consolidar o consenso político em torno da necessidade de reforma das políticas domésticas de suporte à agricultura e da necessidade de criação de regras internacionais que regulassem tais políticas. Em 1987, em razão de estudo encomendado cinco anos antes, representantes dos países da OCDE reconheceram que todas as políticas agrícolas tinham efeitos no comércio internacional e aceitaram a responsabilidade comum na reforma do sistema internacional de comércio agrícola. Embora a idéia de que políticas domésticas podem produzir efeitos desviantes no comércio internacional não seja nova para economistas, admitir tal noção foi novidade nas negociações do GATT para a agricultura e sua aceitação foi fator relevante na Rodada Uruguai. Esse consenso em torno da agricultura fez parte do consenso geral de que políticas domésticas

---

<sup>11</sup> Anexo 1A, que abriga 13 acordos sobre comércio de bens e sobre barreiras comerciais: Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, que inclui as interpretações acordadas sobre os Artigos (do GATT 1947) II.1(b), XVII, XXIV, XXVIII, sobre as derrogações de obrigações do GATT, e sobre as normas referentes à balança de pagamentos, além do Protocolo de Marrakesh; Acordo sobre Agricultura; Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias; Acordo sobre Têxteis e Vestuário; Acordo sobre Obstáculos Técnicos ao Comércio; Acordo sobre Investimentos Comerciais; Acordo sobre a Aplicação do Artigo VI; Acordo sobre a Aplicação do Artigo VII; Acordo sobre a Inspeção de Tributos; Acordo sobre as Regras de Origem; Acordos sobre as Licenças de Importação; Acordo sobre os Subsídios e as Medidas de Represália; e Acordo sobre as Salvaguardas (SALVATICI *apud* Delgado, 2003).

relacionadas ao comércio deveriam estar sujeitas à regulação, como nos casos de investimentos, de propriedade intelectual e de serviços (Wolfe, 1998:112-113).

Magalhães distingue três posições principais que delinearão as negociações sobre agricultura na Rodada Uruguai, principalmente durante os primeiros quatro anos: a opção liberal, dos Estados Unidos; a opção intermédia, do Grupo de Cairns; e a opção conservadora, da CEE, do Japão e de alguns países europeus, como Noruega, Suécia, Finlândia, Áustria e Suíça.

No extremo do espectro de posições, a proposta norte-americana defendia a eliminação total de todos os tipos de obstáculos ao comércio, tarifários e não-tarifários; a eliminação de todos os subsídios à exportação em prazo de cinco anos; e eliminação de todas as políticas domésticas que afetam o comércio em prazo de dez anos. Só seriam permitidas políticas de ajuda alimentar e políticas desvinculadas da produção e do preço de mercado. Mais tarde, os Estados Unidos propuseram a conversão de todas as medidas alfandegárias em equivalentes de tarifas. Essa medida, conhecida como *tariffication* (tarifação), foi incorporada no texto final do Acordo sobre Agricultura (Magalhães, 1994:307-308).

No extremo oposto à proposta dos EUA, a proposta da CEE não tinha como finalidade a liberalização da agricultura, mas a redução dos níveis orçamentários de apoio. O objetivo era alcançar o equilíbrio entre a oferta e a demanda dos produtos agrícolas setor por setor, em sistema que controlasse a produção, mas mantivesse os subsídios à exportação e harmonizasse os padrões de proteção. Os demais países incluídos na posição conservadora sustentavam a noção de que a agricultura consistia setor especial e destacavam a importância da auto-suficiência e da segurança alimentar. O Japão defendia que outros fatores, como interesses sociais, poderiam justificar a intervenção governamental e, como a Coreia, privilegiava a estabilidade e a segurança alimentar, entendida como a preservação de certo nível de produção de alimentos básicos (Magalhães, 1994:309-312).

O Grupo de Cairns<sup>12</sup> procurava um sistema comercial que permitisse concorrência justa com os Estados Unidos e com a CEE. Advogava a necessidade de reforma de longo prazo na agricultura, que incluísse compromisso irreversível por parte de todos os membros do GATT com a liberalização do comércio agrícola e com a modificação de políticas domésticas. A proposta do Grupo de Cairns incluía medidas de alívio rápido, em primeira fase, e, em segundo momento, a redução do apoio agregado por meio de listas de compromissos estabelecidas por cada país (Magalhães. 1994: 312-313). Importante mencionar que o Grupo de Cairns foi ator ativo e relevante durante a Rodada Uruguai. O grupo apresentou-se como representante de países exportadores de produtos agrícolas que não utilizavam políticas de efeito desviante no comércio, cujos interesses eram prejudicados pelos programas de suporte à agricultura dos Estados Unidos e da CEE. O Grupo de Cairns desempenhou papel importante nas negociações, ora como contraponto à completa bilateralização da rodada, ora como mediador nas negociações entre as superpotências agrícolas.

Aponte-se, ainda, a posição de grupo constituído por países em desenvolvimento e importadores líquidos produtos agrícolas, liderados por Egito, Jamaica, México, Marrocos e Peru. Esse grupo de países apresentou proposta de negociação conjunta que incluía o princípio de tratamento especial e diferenciado como parte integrante de qualquer acordo sobre o comércio de produtos agrícolas. Ademais, o grupo favorecia a eliminação dos subsídios à exportação, desde que a reforma não implicasse em aumento dos custos das importações dos países menos desenvolvidos (Magalhães, 1994:314-315).

Embora as partes contratantes do GATT concordassem sobre a necessidade de negociações sobre agricultura, o consenso precisava ser traduzido em objetivos

---

<sup>12</sup> Criado em reunião na cidade de Cairns, na Austrália, em 1986, um pouco antes da abertura da Rodada Uruguai, o grupo era formado por exportadores líquidos de produtos agrícolas, responsáveis, em conjunto, por cerca de 25% do valor médio anual das exportações agrícolas mundiais no triênio 1987-89. À época da Rodada Uruguai seus integrantes eram: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai.

concretos, que demandavam negociação. Durante a Rodada, os temas agrícolas foram objeto de longo impasse em torno das questões derivadas do mandato negociador: como medir o nível de proteção, o que reduzir, de quanto deveriam ser as reduções e como implementar os compromissos.

O impasse começou a ser rompido em 1989, quando EUA e CEE concordaram com o objetivo de reduções substanciais progressivas, mais tarde consolidado no documento Dunkel, de 1991. O documento Dunkel foi a proposta de *Draft Final Act* do Diretor-Geral do GATT, Arthur Dunkel, composta pelos textos provisórios acordados nos vários grupos negociadores e que avançou em nova recomendação de acordo para a agricultura. Apesar de contar com apoio da maioria dos países, o documento Dunkel foi contestado com veemência por alguns países da CEE, como a França, que o consideraram muito abrangente em seus compromissos de redução e incompatível com a PAC. O documento, contudo, serviu de base para as negociações entre Estados Unidos e CEE que resultaram no acordo de *Blair House*.

Concluído em Washington, em novembro de 1992, o acordo de *Blair House* solucionou controvérsia existente entre EUA e CEE sobre subsídios para produção de oleaginosas e estabeleceu parâmetros para as negociações agrícolas no âmbito do GATT. O acordo consolidou redução adicional da liberalização agrícola em relação ao proposto no documento Dunkel. Os compromissos sobre apoio doméstico foram apreendidos como um todo, ao invés de disciplinarem regras específicas por *commodities*, o que permitiu margem de flexibilidade nas futuras reformas em políticas domésticas. Além disso, foram reduzidos, sob demanda da CEE, os compromissos de diminuição de exportações subsidiadas, de 24% para 21%. O acordo também criou a Caixa Azul e a Cláusula da Paz.

Ao final, o Acordo de *Blair House* acabou admitido pelos principais negociadores, todavia, algumas modificações ainda foram feitas, em razão de pressões francesas. Ressalte-se que as negociações sobre agricultura na Rodada Uruguai procuraram incluir a noção de globalidade do processo negociador, o que

significa compreender a construção de sistema comercial por meio de um quadro de regras e disciplinas reforçadas. Assim, os resultados globais das negociações abrangeram três elementos: o Acordo sobre Agricultura; as concessões e compromissos assumidos pelos países, detalhados nas listas de cada país; e o Acordo sobre as Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Magalhães,1994:306). O Acordo sobre Agricultura, embora não implique em livre comércio para a agricultura, estabeleceu conjunto de regras para implementação de políticas agrícolas, que significaram importante mudança no tratamento da agricultura dentro sistema multilateral de comércio.

### **1.5 – O Acordo sobre Agricultura**

O Acordo sobre Agricultura estabeleceu um conjunto de novas regras e procedimentos para a agricultura, que resultaram na consolidação de percentuais tarifários para produtos agrícolas e impuseram restrições a políticas agrícolas que distorcem o comércio internacional. O principal objetivo do AsA foi estabelecer um sistema de comércio equitativo e orientado ao mercado, por meio de reduções substanciais progressivas às medidas de apoio e proteção à agricultura, conforme consta em seu preâmbulo.

O Acordo sobre Agricultura é complementado, à parte, pelo Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, que os signatários do Acordo Agrícola concordaram em colocar em vigor (artigo 14). O Acordo cria também um Comitê de Agricultura, cujo objetivo é acompanhar os progressos realizados em sua implementação (artigos 12 e 13), e reconhece, em seu artigo 20, a necessidade de continuidade do processo de reforma inaugurado na rodada Uruguai, com a previsão de uma próxima rodada de negociações (Delgado, 2003:78).

Além das regras gerais estabelecidas no corpo do AsA, todos os países-membro assumiram compromissos específicos, expressos nos *Schedules* de cada país. Essa foi uma medida que visou garantir a efetividade do Acordo, uma vez que

procurou retirar do processo de implementação a necessidade de encontrar interpretações apropriadas das regras gerais para cada política individual em cada um dos países signatários (IATRC,1994:05-06).

A estrutura geral do AsA é melhor compreendida se considerarmos as três principais áreas sobre as quais as negociações foram conduzidas: acesso a mercados (artigos 04 e 05, anexo 05 e seu apêndice); programas de apoio interno (artigos 06 e 07 e anexos 02, 03 e 04); e subsídios às exportações (artigos 08, 09, 10, 11 e 12). Para cada uma dessas três áreas definiram-se novas regras e estabeleceram-se compromissos de redução para os níveis de proteção e de apoio à produção agrícola. Os *Schedules* contêm os níveis acordados para a redução de tarifas, para a diminuição de subsídios à exportação e para os cortes nas políticas de apoio interno. O AsA cobre praticamente todos os produtos agropecuários, excluindo peixes e produtos pesqueiros, e estabelece que os compromissos acordados devem ser assumidos de forma equitativa por todos os membros da OMC.

Importante ressaltar que além dos compromissos de redução assumidos pelos signatários do AsA em relação às três áreas, foram incluídos no acordo três elementos de exceção que suavizam a adoção dos compromissos em determinadas situações específicas. O primeiro diz respeito ao tratamento especial e diferenciado conferido aos países em desenvolvimento no cumprimento dos compromissos de redução, e que não se refere apenas ao alargamento do período de implementação do acordo, mas também se aplica à diminuição das porcentagens de redução aprovadas. O segundo elemento são as disposições de salvaguarda previstas em determinadas situações, que especificam as condições que possibilitam aos países violar os compromissos assumidos em relação ao acesso a mercados. Por fim, o terceiro elemento de exceção, a chamada “Cláusula da Paz” (artigo 13 do AsA), estabelece que as medidas de apoio interno e de subsídios às exportações em vigor nos países membros, que estejam em conformidade os requisitos estabelecidos no Acordo sobre Agricultura<sup>13</sup>, não podem

---

<sup>13</sup> Segundo o artigo 13 do AsA, a Cláusula da Paz é aplicada para as medidas de apoio interno que não ultrapassem os valores de 1992.

ser contestadas na OMC durante o período de implementação do acordo (Delgado, 2003:81).

Na área de acesso a mercados, a solução encontrada foi de mover o máximo possível de proteção para as fronteiras, de modo que políticas difíceis de serem mensuradas fossem transformadas em medidas transparentes. Dessa forma, a Ata Final determina que as condições de acesso a todos os produtos agrícolas sejam consolidadas e expressas como direitos aduaneiros ordinários, ou seja, todas as medidas não-tarifárias devem ser submetidas a processo conhecido *tariffication* (tarifação). A conversão é baseada na diferença existente entre os preços internos e os internacionais de cada produto, no período base de 1986 a 1988. Os países desenvolvidos comprometem-se a promover, durante seis anos, a partir de 1995, reduções de, no mínimo, 15% das alíquotas incidentes sobre cada produto e de 36% na média do conjunto tarifário dos produtos agrícolas. Para os países em desenvolvimento esse compromisso é de 24% e 10%, respectivamente, em período de implementação de 10 anos (Fagundes, 1994:24; Magalhães, 1994: 334, 335; GATT, 2003).

Note-se que, com a metodologia de cálculo utilizada, a tarifa equivalente reflete os efeitos de todas as medidas de proteção empregadas no período base e não apenas das barreiras não-tarifárias. (FAO, 1994b:02). Ademais, como ressaltam Josling, Tangerman e Warley, os equivalentes tarifários foram calculados pelos próprios países importadores, que escolheram preços internos e preços internacionais que viabilizassem a obtenção de níveis tarifários iniciais tão elevados quanto possível, em procedimento que ficou conhecido como *dirty tariffication* (tarifação suja) (Josling, Tangerman e Warley *apud* Delgado, 2003: 83). Diversos analistas, contudo, consideraram a *tariffication* como aperfeiçoamento das regras multilaterais para o comércio agrícola, uma vez que o processo aprimorou a transparência, a previsibilidade e assentou as bases para futuras negociações, mesmo que a medida não representasse avanço imediato no acesso de produtos importados aos mercados domésticos. (ver Wolfe, 1998: 127; IATRC, 1994:09; Tangermann, 1994: 146).

A possibilidade de que o processo de *tariffication* resultasse em tarifas muito altas foi prevista ao longo das negociações do acordo. Estabeleceu-se, então, disposição que obriga os países a comprometerem-se, no mínimo, a manter o “acesso corrente”, entendido como a média das importações do período 1986-1988, ou o “acesso mínimo”, independente do período-base, que se refere a 3% do consumo interno e que deve atingir 5% ao final do período de implementação (Fagundes, 1994:26; IATRC, 1994:09).

Ainda sobre acesso a mercados, o artigo 05 do AsA incluiu mecanismo de salvaguarda, que permite a determinado país aumentar em um terço a tarifa vigente, no caso de surto de importações ou de queda acentuada dos preços internacionais, abaixo da média do preço de referência para o período-base 1986-1988 (Fagundes, 1994:27; IATRC, 1994:09-10). Ademais, o Anexo 05 introduziu a chamada “cláusula do arroz”, adotada por razões políticas, que permitiu atraso na implementação do processo de *tariffication*, a fim de acomodar as restrições internas de Japão e Coréia à eliminação de medidas não tarifárias para o arroz.

Com relação às medidas de ajuda interna, o Acordo dividiu as políticas em dois grupos: a) políticas que não geram distorções ao comércio e à produção ou que apenas o fazem de modo desprezível; e b) políticas que geram distorções à produção e ao comércio e estão sujeitas a compromissos de redução. As medidas sujeitas aos compromissos de redução são expressas em termos de uma *Aggregate Measurement of Support* (Medida Agregada de Apoio), com base no período 1986-1988, que compreende tanto as medidas de ajuda específicas por produto como as políticas agrícolas não-específicas.

Os países desenvolvidos devem reduzir a *Aggregate Measurement of Support* (AMS) em 20%, em seis anos, a partir de 1995, e os países em desenvolvimento em 13,3% (2/3 de 20%), em dez anos. Ademais, o artigo 06 da Parte IV do Acordo (cláusula *de minimis*), estabelece que programas com níveis de suporte inferiores a 5% do valor da produção total ou do valor da produção de produtos específicos estão

desobrigados de compromissos de redução. Para os países em desenvolvimento, esse limite é de 10%. (Fagundes, 2004: 27-28; Magalhães, 1994: 327-328, GATT, 2003; Wolfe, 1998: 125-127). Importante notar que a AMS foi consequência do Acordo de *Blair House*, que determinou que os compromissos de redução deixariam de aplicar-se a produtos específicos e passariam envolver o setor agrícola como um todo, o que aumentou a flexibilidade da redução ao permitir que o apoio fosse ajustado por meio de seu deslocamento de um produto para outro.

Por conveniência, os negociadores referiram-se às categorias de apoio como “Caixas”, que incluíram todos os tipos de programas, ainda que tais termos não estivessem contidos no texto do AsA. As políticas que distorcem o comércio, sujeitas aos compromissos de redução mencionados acima, encontram-se na Caixa Amarela. Na Caixa Verde estão incluídos os programas que não estão sujeitos à redução, cujos efeitos de distorção do comércio ou sobre a produção são nulos ou mínimos. Para estar contida na Caixa Verde (artigo 07 do AsA), a medida de apoio deve ser financiada por fundos públicos que não impliquem em transferências por parte do consumidor e não podem resultar em ajuda de preço aos produtores. Essas políticas devem obedecer a condições específicas e estão arroladas no Anexo 02 do AsA, em lista ilustrativa<sup>14</sup>. Ademais, o parágrafo 05 do artigo 06 do AsA estabeleceu isenção para as medidas de apoio interno vinculadas à limitação da produção, sob certas condições. Tal disposição é conhecida como Caixa Azul e foi introduzida como resultado do acordo de *Blair House*, com o objetivo explícito de excluir dos compromissos de redução políticas de *deficiency payments* dos Estados Unidos e de pagamentos compensatórios da PAC (Magalhães, 2004: 328, Delgado, 2003: 88-90; GATT, 2003; Wolfe, 1998: 127-131).

A Caixa Vermelha do AsA refere-se ao último ponto da tríade que conforma as regras multilaterais para agricultura: os subsídios à exportação. Embora o artigo 08

---

<sup>14</sup> Entre outros programas a lista inclui, a prestação de serviços gerais à agricultura como pesquisa, controle de saúde, infra-estrutura e segurança alimentar; os pagamentos relativos a programas ambientais e de assistência regional; e os pagamentos diretos aos produtores, desvinculados da produção.

do Acordo tenha proibido subsídios à exportação para novos produtos, os subsídios à exportação existentes à época da Rodada Uruguai foram sujeitos à redução, não à eliminação. Os países desenvolvidos comprometeram-se a reduzir em 36% o valor dos subsídios e em 21% a quantidade de produtos exportados com os subsídios, no período de 06 anos. A base para o cálculo é o período entre 1986 e 1990. O compromisso para os países em desenvolvimento é de 24% para o valor dos subsídios e de 21% para a quantidade de produtos exportados, em período de dez anos. (Fagundes, 1994: 28-29, GATT, 2003, Wolfe, 1998: 131-133).

O artigo 09 do AsA definiu, em lista ilustrativa, os subsídios sujeitos à redução, a fim de garantir compreensão clara e objetiva dos programas incluídos nessa categoria. Ademais, o artigo 10 incluiu disposição contrária a elusão dos compromissos assumidos por meio de novas políticas de suporte à exportação, como, por exemplo, programas de ajuda alimentar, muitas vezes utilizados como subsídio disfarçado com o objetivo de eliminar superávits da produção. Ainda de acordo com artigo 10, os países membro comprometeram-se a elaborar futuramente disciplinas para reger a concessão de créditos à exportação, garantias de créditos à exportação e programas de seguro (IATRC, 1994:10; Wolfe 1998: 132).

Destaque-se a disposição (Anexo 08) introduzida pelas últimas modificações no Acordo, realizadas em dezembro de 1993, que permite aos países calcularem seus compromissos de redução em nível superior ao do período base, caso o volume de subsídios dos anos 1991-92 ultrapasse o volume calculado entre 1986-1990. Ainda assim, a quantidade de produtos exportados não pode ultrapassar, no último ano da implementação, 79% do valor calculado em relação ao período base (Fagundes, 1994:29).

O quadro abaixo reproduz as principais disposições do Acordo sobre Agricultura.

**Quadro 01. Principais disposições do Acordo sobre Agricultura**

	Acesso de mercado (Base: 1986 a 1988)	Apoio doméstico (Base: 1986 a 1988)	Subsídios à exportação (Base: 1986 a 1990)
Medida	- <i>Tariffication</i>  - Redução tarifária	- Políticas que geram distorções à produção e ao comércio sujeitas à redução  - Definição da “Caixa Verde” para medidas de apoio doméstico permitidas	- Definição de limites para subsídios existentes  - Proibição de novos subsídios
Quantidade	- Redução das tarifas em 36%, em média, no período de 06 anos  - Redução de 15% nas tarifas por produto	- Redução da AMS (Medida de Apoio Agregado, do inglês) em 20%, no período de 06 anos	- Redução do valor dos subsídios em 36%  - Redução da quantidade de produtos exportados em 21%
Outras	- Disposições de Salvaguarda	- Cláusula da Paz - Programas da “Caixa Azul” permitidos	- Cláusula da Paz - Anexo 08 do AsA

**Observação:** As taxas de redução do quadro aplicam-se aos países industrializados. Para os países em desenvolvimento, as taxas de redução são 2/3 menores e o período de implementação é de 10 anos. Países de menor desenvolvimento estão isentos dos compromissos de redução;

**Fonte:** Adaptado de Josling, Tangerman, Warley *apud* Nelson, 2003: 81, Tabela 06 e IATRC, 1994: 07, Tabela 2.1.

Malgrado a valiosa tentativa de regulação do comércio agrícola e os avanços obtidos, diversos países têm denunciado a aplicação de políticas protecionistas que desrespeitam as regras acordadas na Rodada Uruguai para a Agricultura. Nomeadamente, apontam-se a Política Agrícola Comum da União Européia e os subsídios à produção interna, largamente aplicados nos Estados Unidos, como principais agressões ao Acordo de Agricultura da Organização Mundial do Comércio. Nos capítulos a seguir trataremos especificamente do desenvolvimento da política agrícola norte-americana e de sua relação com o AsA.

## 2 – A Evolução da Política Agrícola dos Estados Unidos

### 2.1 – Histórico da Política Agrícola Norte-Americana<sup>15</sup>

Desde a declaração da independência, os agricultores dos Estados Unidos foram apoiados por diversos programas de suporte à produção. Tal suporte deu-se de diversas formas ao longo da formação do Estado americano, de acordo com as distintas visões das necessidades do mercado e com os diferentes objetivos de cada administração.

Effland divide a evolução da política agrícola dos Estados Unidos em quatro períodos que se sobrepõem em meio a décadas de debates e transições. O primeiro período, aproximadamente entre 1785 e 1890, caracterizou-se pelo objetivo principal de distribuição de terras e de ocupação do território por meio de operações agrícolas privadas. No segundo, entre 1830 e 1914, os programas de apoio à agricultura buscaram melhorar a produtividade do setor, por meio do suporte à pesquisa e à educação. Entre 1870 e 1933, o terceiro período, a política agrícola concentrou-se em investimentos em agricultura e informação, além de buscar uma limitada regulação dos mercados. A partir de 1924, o quarto período tem como principal característica a intervenção direta do governo no apoio à renda dos agricultores (Effland, 2000:21).

---

<sup>15</sup> Este item baseou-se nos seguintes textos:

EFFLAND, A.B. *U.S. Farm Policy: the first 200 years*. USDA-ERS, Agricultural Outlook, março, 2000.

JANK, Marcos S. *Agricultura e Política Agrícola nos Estados Unidos da América*. Tese de Livre Docência apresentada junto à Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2002.

KOSICKI, Janusz e KOSICKA, Malgorzata. “The Influence of Agricultural Policy on the Development of Agriculture and Food Consumption in the USA” In BUKOWSKI, Slawomir (ed.). *The Dilemmas of Economic Policy, Development and Regional Economic Integration*. Radom: WSiB, 2005.

RAUSSER, G.C. “Predatory versus productive government: the case of U.S. agricultural policies”. In *Journal of Economic Perspectives*, 6(3), 1992.

VEIGA, José Eli da. *Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: ANNABLUME, 1994.

Nos primeiros anos após a independência dos Estados Unidos, o debate em torno da política de ocupação de terras confrontou duas posições distintas. A primeira advogava a venda de grandes porções de terra a preços relativamente altos, a fim de garantir receita para o novo governo. Os defensores dessa posição acreditavam que terras públicas deveriam ser convertidas em recursos para a administração, com vistas a reduzir a necessidade de impostos. Defendiam, outrossim, que a venda de grandes quantidades de terra a altos preços garantiria proprietários com recursos para desenvolver atividades agrícolas economicamente viáveis. A tese contrária defendia a distribuição de pequenas parcelas de terra a baixos preços a fim de promover o máximo possível de ocupação por pequenos agricultores independentes. O crescimento da população nas novas áreas incentivaria o desenvolvimento e o crescimento econômico, ao mesmo tempo em que asseguraria a posse do território da nova nação.

Nos anos iniciais da república, a política de ocupação de terras favoreceu a venda de grandes propriedades. A inoperância dessa política, no entanto, somada a pressões por política que favorecesse pequenos agricultores, levou à adoção de modelo de ocupação abrangente do território, baseado na distribuição de pequenas quantidades de terra. Assim, leis liberais de acesso a terra foram publicadas progressivamente, em processo que culminou no *Homestead Act* de 1862, que garantiu a distribuição gratuita de 160 acres de terra pública a qualquer interessado em permanecer no local por pelo menos cinco anos. Nesse mesmo ano, outras duas importantes leis relacionadas à atividade agrícola foram publicadas. A primeira criou o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos e a segunda, a *Land Grant College Act*, auxiliou a disseminação de conhecimento e o desenvolvimento de educação e pesquisa na área agrícola.

A ocupação da porção Oeste dos Estados Unidos por pequenos agricultores acirrou a competição doméstica e levou os agricultores do Sul e do Leste do país a buscarem novas soluções para a produção agrícola, sobretudo em relação à melhoria da produtividade física. Dessa forma, já a partir de 1820, os agricultores norte-

americanos começaram a se organizar em cooperativas e recorreram ao auxílio estatal a fim de promover treinamento especializado e incentivar a pesquisa científica como meios para aumentar a produtividade e melhorar a qualidade de vida no campo.

A *Grant College Act* permitiu a criação de faculdades agrícolas em cada Estado da federação, em princípio direcionadas para educação e pesquisa. A partir do final do século XVIII, essas faculdades assumiram função de promover a atividade agrícola e de expandir novas soluções entre os agricultores. Além disso, outras duas iniciativas do governo federal auxiliaram a promoção da educação e da pesquisa na agricultura: o *Hatch Act*, de 1887, que destinou fundos federais para a pesquisa científica em estações de experimentação agrícola; e o *Smith-Lever Cooperative Extension Act*, de 1914, que organizou sistema de agentes locais para disseminação de novas técnicas e educação. As faculdades agrícolas e centros de pesquisa financiados pelo governo foram importantes instrumentos de educação, popularização de informação e de conhecimento agrícola e contribuíram de forma significativa para o desenvolvimento técnico da agricultura nos Estados Unidos.

Desde a segunda metade do século XIX, a expansão da economia americana, por meio da industrialização, promoveu rápido crescimento e desenvolvimento das áreas urbanas, em contraste com a pobreza relativa das áreas rurais e a estagnação da atividade agrícola. A partir de 1870, o excesso de oferta gerou queda nos preços dos produtos agrícolas, enquanto desastres naturais nas terras recém-ocupadas e crises financeiras tornaram a atividade agrícola ainda mais penosa. O investimento do governo federal em pesquisa e educação não era suficiente para reverter o quadro de crescente desigualdade socioeconômica entre as áreas rurais e urbanas do país, o que fez com que os agricultores, acostumados e dependentes da ajuda governamental, buscassem novas formas de apoio junto à administração pública.

Assim, agricultores do Oeste e do Sul dos Estados Unidos, organizados sob a legenda do Partido Populista, reivindicaram investimento em infra-estrutura e intervenção estatal para liberação de crédito agrícola. Como consequência das

demandas dos agricultores, o governo federal investiu na construção de sistemas de transportes e comunicação, criou programas de conservação do solo e expandiu o crédito agrícola. Houve ampliação dos programas de educação e pesquisa por meio da ação do *Cooperative Extension Service* e da criação do *Bureau of Agriculture Economics* do USDA. Além disso, a dispensa das cooperativas agrícolas em obedecer a regras antitrustes beneficiou ações conjuntas dos agricultores no mercado de bens agrícolas.

Ao contrário das últimas décadas do século XIX, os primeiros anos do século XX foram muito favoráveis ao setor e são considerados a Idade de Ouro da agricultura dos Estados Unidos. O rápido crescimento da população urbana, provocado pela intensa migração de moradores do campo rumo às cidades, a queda na expansão das terras cultivadas e a eclosão da Primeira Guerra Mundial levaram ao aumento da demanda e, por conseguinte, à elevação dos preços dos produtos agrícolas. O excesso de oferta da segunda metade do século anterior foi substituído pela carência de alimentos, o que gerou aumento de 55% na renda dos agricultores em apenas uma década e equiparou a receita da agricultura com a receita dos demais setores da economia.

Ao final da guerra, contudo, a recuperação das economias européias provocou uma retração na demanda mundial por produtos agrícolas e uma queda de 40% nos preços. Essa virada determinou o fim da carestia alimentar e, em 1923, pela primeira vez, a balança comercial agrícola dos Estados Unidos foi deficitária. Como reação, os agricultores propuseram um plano de sustentação de preços, baseado na separação dos mercados doméstico e externo, em que prevalecia a noção de paridade com os produtos industriais. Apesar da insatisfação do setor, as demandas dos agricultores sofreram forte oposição do setor industrial e foram rejeitadas pelo governo. O *lobby* agrícola ainda encontrava-se desorganizado e não contava com a força que o caracterizou na história da política agrícola norte-americana. O socorro à agricultura viria somente após a Crise de 1929, com o *New Deal* de Roosevelt.

Em 1933, o primeiro *Agricultural Adjustment Act* (AAA) veio em momento de situação bastante difícil para o setor agrícola. Responsável por 20% da população ativa, a agricultura respondia somente por 7% da renda nacional e a renda dos agricultores equivalia a 40% da renda dos demais setores. Roosevelt assumiu o governo em meio a fortes pressões para intervenção estatal no setor e instituiu o AAA como parte de seu programa emergencial de recuperação econômica (Jank, 2002:67, 68).

O *New Deal* inaugurou sistema de sustentação de preços que caracteriza até hoje as políticas de suporte à agricultura em países desenvolvidos (Veiga, 1994: 32). O AAA resgatou a idéia de paridade com o poder de compra do período 1910-1914, todavia sua implementação não se deu por meio de *dumping* de excedentes no mercado internacional, mas com base em programa de contingenciamento voluntário do plantio dos principais produtos agrícolas em troca de pagamentos governamentais. O plano tinha como objetivo desestimular a superprodução e reduzir o crescimento da oferta ao mesmo tempo em que garantia renda para o setor.

Os produtores que se sujeitassem às condições do AAA levantavam empréstimos junto à recém-criada *Commodity Credit Corporation* (CCC), cuja principal função era a transferência de recursos públicos aos agricultores. Os empréstimos eram concedidos em sistema que facultava aos agricultores a quitação da dívida com suas colheitas, caso os preços dos produtos agrícolas não atingissem patamar mínimo pré-determinado. O excedente da produção era utilizado em programas de assistência social administrados pela *Federal Surplus Relief Corporation*, mais tarde batizada *Federal Surplus Commodity Corporation*.

A almejada redução da oferta doméstica do AAA não foi alcançada. A despeito dos programas governamentais e de condições climáticas adversas que persistiram até 1940, um novo surto de produtividade do setor alavancou a produção. A expansão da oferta era resultado da revolução tecnológica em curso e não pôde ser contida pelo AAA. O plano, contudo, atingiu seu objetivo principal de promover a

recuperação do poder de compra dos agricultores e seus efeitos para a atividade agrícola foram bastante significativos. A renda líquida real do setor aumentou 39% até o início dos efeitos da Segunda Guerra Mundial. Tal injeção no poder de compra dos agricultores só foi possível por meio de transferências diretas de recursos governamentais.

Em 1938, um novo *Agricultural Adjustment Act* foi publicado e refletiu o poder do *lobby* agrícola nos Estados Unidos, que havia crescido de forma significativa durante a depressão. A fórmula de cálculo da paridade foi modificada e passou a considerar a renda ao invés do preço, ou seja, o objetivo da política agrícola era o de restabelecer a renda líquida do setor em comparação aos outros segmentos, segundo a relação que vigorou no período-base (1910-1914). Os empréstimos que permitiam o pagamento da dívida com as colheitas (*nonrecourse commodity loans*) converteram-se em principal instrumento de sustentação de preços. Outros dispositivos foram criados com o duplo objetivo de transferência de renda e controle da oferta. Por exemplo, o AAA-1938 previu pagamento pela transformação de lavouras em áreas de conservação ou simplesmente pela não produção, no caso de produtores de grandes culturas comerciais, além da imposição de quotas de produção e comercialização.

Ainda que os instrumentos utilizados e o peso de determinados programas tenham sofrido variação ao longo dos anos, a combinação da sustentação de preços com o controle da oferta constituiu-se em vetor essencial da política agrícola norte-americana desde 1933. À exceção de alguns períodos, como durante o pós-Segunda Guerra e durante a crise alimentar dos anos 1970, quando conjunturas de queda da oferta mundial ou de crescimento da demanda por alimentos elevaram o preço dos produtos agrícolas, em geral tal política foi sempre justificada pelas oscilações do mercado. Ciclos de produção acima da média ou de queda na demanda global conformaram a regra no mercado mundial agrícola e continuamente pressionaram para baixo os preços dos produtos agrícolas, o que contribuiu para a popularidade de tais programas e sua manutenção (Effland, 2000:24).

Dessa forma, como ressalta Veiga, quando a guerra eclodiu na Europa o aparato institucional da política agrícola dos Estados Unidos direcionava-se para a limitação da produção (Veiga, 1994:55). Na primeira metade da década de 1940, os preços dos produtos agrícolas subiram a taxas bem maiores do que os preços dos produtos não-agrícolas. Ainda assim, a força cada vez maior dos interesses dos agricultores, bem representados no Congresso, impedia mudanças no padrão protetor da política norte-americana para a agricultura. Ademais, os divergentes diagnósticos dos especialistas sobre a existência de excedentes ou a possibilidade de carestia alimentar no cenário mundial dificultavam a transição da política agrícola para direção de menor restrição. Somente a partir de 1945, quando as análises indicavam uma Europa faminta e descreviam a escassez de carne nas grandes cidades americanas é que a posição favorável à abundância, que incluía a absorção de eventuais excedentes com a expansão do consumo, ganhou força entre os gestores públicos no país (Veiga, 1994:55-63). Os defensores de uma política agrícola orientada pelo mercado enfatizavam as grandes perdas para os consumidores e sustentavam que os altos preços não compensavam a redução nas vendas.

O intenso debate entre propositores da política de suporte de preços e defensores da posição liberal intensificou-se ao final da década de 1940. O *Agricultural Act* (AA) de 1948 refletiu um arranjo conciliador entre as duas posições. A flexibilização era postulada pelo USDA e contava com a adesão do maior grupo de pressão agrícola do país, o *American Farm Bureau Federation*. Por outro lado, entre os defensores do tradicional padrão do *New Deal* estavam vários líderes do Partido Democrata, que controlava o Congresso. O resultado foi a manutenção da paridade em 90% por dois anos e o estabelecimento de níveis flexíveis entre 60% e 90% a partir de 1950. Um ano mais tarde, contudo, o AA de 1949 retomou a posição conservadora ao restabelecer preços mínimos para os produtos básicos e ao incluir no cálculo da paridade despesas com trabalho assalariado, juros e taxas.

Em 1953, a administração Eisenhower procurou restabelecer o padrão da economia e da burocracia americana anterior ao *New Deal* e à Segunda Guerra

Mundial. A maioria republicana no Congresso aprovou um novo *Agricultural Act*, em 1954, que reduziu o esquema de sustentação de preços por um sistema de preços flexíveis com paridade de 82,5%. Por outro lado, contudo, o governo republicano criou, no mesmo ano, a célebre *Public Law 480 (PL-480)* ou *Agricultural Trade Development Act*, principal inovação republicana, que inaugurou o sistema norte-americano de suporte à exportação de excedentes. O PL-480 estabeleceu amplo programa de ajuda alimentar, em que o governo americano financiava importações dos seus excedentes agrícolas em países pobres.

A intentada flexibilização da paridade pelos republicanos foi aplicada em cenário oposto ao dos anos anteriores. Durante os anos 1950 verificou-se uma alta na produção e os preços de produtos agrícolas e pecuários caíram de forma drástica: houve queda de 17%, enquanto o índice geral de preços subiu mais de 12%, ou seja, uma queda real de mais de 25% (Veiga, 1995:77). Em 1955, ainda no governo Eisenhower, os democratas retomaram o controle do Congresso e, um ano mais tarde, foi publicado novo AA. A lei abandonou o suporte flexível de preços e retomou os programas de controle da oferta baseados na redução da área cultivada. A evolução da produtividade no campo, no entanto, tornou a medida pouco eficiente.

É importante ressaltar que, nos anos 1950, a agricultura nos Estados Unidos experimentou o início de transformações estruturais de profundas conseqüências para o setor. A incorporação de novas tecnologias de produção à atividade agrícola, aliada ao uso de insumos mais baratos e à exploração de economias de escala, permitiu ganhos na produção agrícola e na produtividade do setor, que cresceram 1,58% e 1,76 ao ano, respectivamente, entre 1949 e 1991 (Jank, 2002:70,71). Os custos de produção caíram de forma significativa e verificou-se forte substituição de terra e mão-de-obra por capital mecânico e biológico. Já a partir dos anos 50, a agricultura familiar tradicional foi abandonada em favor do *agribusiness*, em processo que caracterizou a evolução da agricultura nos Estados Unidos até os dias atuais.

Uma das principais conseqüências desse processo de crescimento da produtividade no setor foi a grande concentração das propriedades rurais. O número de fazendeiros, aproximadamente 6 milhões em 1940, foi reduzido para 2 milhões em 1990, enquanto a área média da propriedade rural norte-americana mais que duplicou. Além disso, a renda média das famílias de agricultores – que equivalia a um terço da renda obtida pelos cidadãos em áreas urbanas em 1940 – ultrapassou a renda média das famílias fora do setor rural em 1990. (Jank, 2002:70, 71).

Além da evolução da produtividade, pode-se afirmar que a década de 1950 teve como conseqüência a inversão na tendência de evolução da renda dos agricultores, em relação aos demais setores da economia, graças à forte queda nos preços. Ademais, organizações tradicionais do *lobby* agrícola, como o *Farm Bureau*, perderam importância para organizações especializadas em produtos específicos (Veiga, 1995:86).

No início dos anos 1960, a administração Kennedy defendeu postura compensatória em relação à agricultura. Havia um entendimento de que os problemas do setor demandavam ações do governo para aumentar a renda dos agricultores. O suporte de preços deu lugar a uma política de pagamentos diretos para garantir renda dos agricultores. Os *Food Agricultural Act* de 1962 e 1965 consagraram a política de redução do preço mínimo dos produtos agrícolas a níveis próximos aos vigentes no mercado internacional, em troca de pagamentos diretos ao produtor a fim de reduzir a diferença entre o preço novo e o antigo. Essa mudança representou aumento na participação das transferências diretas na renda líquida dos agricultores, que passaram de aproximadamente 6%, no governo Eisenhower, para quase 30%, ao final do governo democrata, em 1968. Importante notar que os programas da década de 1960 não abandonaram a política de controle da oferta e muitos pagamentos foram instituídos para produtores dispostos a reduzir sua área cultivada.

Veiga sustenta que a administração Kennedy procurou reduzir os custos da política agrícola ao combinar o controle compulsório da oferta com a expansão da

demanda. Apesar do relativo sucesso na promoção das exportações e em programas como o selo-alimentação, a tentativa de instituir reduções obrigatórias das extensões cultivadas não foi bem recebida. Um *referendum*, em 1963, rejeitou a proposta de controle compulsório da oferta de trigo, em favor de um programa de controle voluntário com suporte de preços mais baixos. Assim, em 1965, surge um compromisso que será mantido durante os anos posteriores: a sustentação da renda dos agricultores, por meio de pagamentos diretos, combinada com preços competitivos no mercado internacional (Veiga, 1994:126).

O *Agriculture Act* (AA), de 1970, durante o governo republicano de Richard Nixon, não trouxe alterações substantivas na política agrícola anterior. O Congresso estava dominado pelos democratas, que não permitiram as mudanças pretendidas pela administração Nixon. Foram mantidos os pagamentos diretos para os produtores de grãos, no entanto foi estabelecido teto de 55 mil dólares para transferências para um mesmo agricultor, em cada um dos programas de sustentação de preços.

A partir de 1972, a demanda mundial por produtos agrícolas cresceu de forma extraordinária e provocou um *boom* nos preços internacionais para esses produtos. A exportação de *commodities* tornou-se mais lucrativa que a participação nos programas de governo, uma vez que os preços de mercado estavam acima dos níveis nominais de sustentação doméstica (Jank, 2002: 76). O *Agriculture and Consumer Protection Act* (ACPA) de 1973 adotou política de expansão da produção e estímulo à exportação, baseado em sistema de pagamentos complementares que consideravam a diferença entre o preço de mercado e um preço-alvo (*target price*), definido por lei. O cenário internacional favorável e a pressão dos consumidores levaram à redução do teto dos pagamentos para 20 mil dólares. Em meados dos anos 1970, as exportações de *commodities* bateram recordes históricos e os custos dos programas agrícolas foram reduzidos a níveis muito baixos, uma vez que os preços-alvo eram mais baixos que os preços de mercado.

Nesse contexto de alta dos preços e de estímulo à produção, muitos analistas acreditaram que o fim dos programas de sustentação de renda do setor agrícola estava próximo. As tentativas de reforma da política agrícola, contudo, não lograram resultados, em razão da resistência do *lobby*, que continuava a defender a intervenção governamental. Preocupados com os efeitos da PAC, os agricultores norte-americanos reivindicavam proteção a seus produtos e rejeitavam mudanças unilaterais na política agrícola dos Estados Unidos.

Em 1977, como conseqüência do recuo nos preços dos produtos agrícolas, o *Food and Agricultural Act* (FAA), elevou os preços-alvo nominais e os preços mínimos dos produtos agrícolas. O FAA foi de difícil aprovação, pois foi elaborado em meio às aspirações do Congresso democrata de elevar os níveis de sustentação e o desejo do governo Carter de reduzir os custos da política agrícola. O resultado, apesar de não satisfazer nenhum dos dois lados, seguiu o padrão de renovar as bases contratuais da lei de 1965, que, por sua vez, havia reafirmado o padrão protetor do *New Deal*. Em 1978 e 1979, contudo, uma nova alta nos preços permitiu a recuperação do setor, o que fez com que, ao final da década, os temores provocados pela conjuntura dos anos anteriores fossem afastados pelas análises que apontavam tendência de cenário positivo para agricultura nos anos seguintes.

O *Agriculture Food Act* (AFA), de 1981, não representou mudanças expressivas em relação à lei de 1977. O AFA estabeleceu aumentos nominais anuais de 6% nos preços-alvo, abaixo da taxa de inflação, que foi de 13,8%, em 1980, e modificou algumas disposições para produtos específicos. Mudanças na política macroeconômica dos Estados Unidos e a situação do comércio agrícola mundial, todavia, iriam produzir efeitos significativos na dinâmica da política norte-americana para a agricultura.

Como se apontou no capítulo anterior, o esperado cenário positivo para a agricultura não se confirmou e, na década de 1980, o setor viveu uma de suas mais dramáticas crises. Ronald Reagan assumiu o governo com proposta macroeconômica

baseada em cortes de gastos governamentais, redução de impostos e adoção de regras mais liberais para a economia. O *Federal Reserve Bank* promoveu política monetária restritiva de controle da inflação, o que elevou as taxas de juros e provocou uma apreciação do dólar. A consequência dessa política para o setor agrícola foi a diminuição da competitividade das exportações americanas e o aumento das dívidas do setor, já que muitos agricultores haviam tomado empréstimos durante a alta de preços nos anos 1970.

Em 1982, uma safra recorde veio em momento de depressão da demanda mundial e não foi absorvida pelo mercado. A queda vertiginosa dos preços agrícolas levou a um grande acúmulo dos estoques estatais e ao aumento dos pagamentos aos agricultores. Os gastos com a política agrícola atingiram US\$ 11,6 bilhões naquele ano, além das despesas com o programa de *Payment in Kind*, criado para reduzir a oferta e que custou entre 10 e 11 bilhões de dólares aos cofres americanos. Reduzir os pagamentos aos agricultores era o principal objetivo da administração Reagan para a política agrícola e tal objetivo estava cada vez mais longe de ser alcançado.

O contexto de continuado aumento dos estoques estatais e de crescimento do déficit público fez com que o argumento contrário ao dispendioso suporte governamental à agricultura ganhasse força. Veiga sustenta que, pela primeira vez, havia verdadeiro consenso entre os analistas e gestores públicos sobre a necessidade de uma reforma na política agrícola que reduzisse os gastos do governo. A opinião pública, no entanto, mobilizava-se na direção contrária. Em meados da década, um em cada cinco agricultores estava em grave situação financeira e, à medida que essa situação tornava-se mais conhecida, movimentos de protesto eram organizados e mobilizavam deputados e senadores a favor da manutenção dos subsídios (Veiga, 1994: 123; 137).

Dessa forma, em 1985, a nova lei agrícola, o *Food Security Act* (FSA), confirmou mais uma vez o padrão protetor da política agrícola dos Estados Unidos. Procurou-se reduzir o custo orçamentário com o FSA, contudo, a lei manteve o

objetivo doméstico de aliviar a crise financeira do setor e buscou recuperar o espaço perdido pelas exportações norte-americanas no mercado internacional, principalmente em relação a grãos e oleaginosas. O FSA estabeleceu redução dos preços mínimos para suprimir as distorções de mercado e limitar os estoques de *commodities*. Por outro lado, os preços-alvo foram mantidos altos, o que não contribuiu para a redução de pagamentos complementares. Foi criado programa de redução da área cultivada, o *Acreage Reduction Program*, a fim de reduzir excedentes, aumentar os preços e cortar gastos. Os subsídios à exportação foram contemplados no *Export Enhancement Program* e instituiu-se programa de conservação ambiental, que contribuiu para aumentar os pagamentos aos agricultores. O resultado do FSA foi o crescimento do suporte governamental à agricultura e a ampliação da dependência da produção agrícola norte-americana aos subsídios. Em 1986, os gastos do governo com a agricultura somaram 26 bilhões de dólares e a participação dos agricultores em programas federais atingiu os maiores níveis da história.

O *Food, Agriculture, Conservation and Trade Act* (FACTA), de 1990, refletiu a situação de grave déficit orçamentário nos Estados Unidos. O FACTA buscou diminuir os pagamentos complementares a partir da redução do número de acres sujeito aos pagamentos em cada propriedade e manteve os programas de promoção de exportações e conservação do meio ambiente. Embora o FACTA tenha sido publicado durante a Rodada Uruguai, Jank sustenta que as negociações internacionais não foram determinantes para seu resultado. A proposta americana de liberalização do comércio mundial agrícola no GATT não foi incorporada na redação da lei. Os legisladores consideravam necessário aguardar o término da Rodada, cujos resultados poderiam implicar em nova lei, razão pela qual a lei agrícola de 1990 foi elaborada segundo pressões políticas e orçamentárias domésticas (Jank, 2002:80).

## 2.2 – O Padrão Protetor da Política Agrícola dos Estados Unidos

A breve exposição que aqui se fez da evolução da política agrícola dos Estados Unidos até 1990 permitiu demonstrar o perfil protetor que direcionou o estabelecimento de programas de suporte à agricultura a partir do início do século XX, na linha da divisão adotada por Effland. Em sua pesquisa, Veiga defende que surgimento do padrão protetor deve-se à necessidade, reforçada nos anos da Depressão, de compatibilizar comida barata para a população e renda razoável aos agricultores. Nesse sentido, a política de sustentação de renda dos agricultores do *New Deal* foi elaborada segundo o projeto de recuperação da economia e amparo do setor e não foi resultado do poder do *lobby* agrícola, à época ainda desorganizado (Veiga, 1994: 163-166).

A continuidade desse padrão, contudo, está ligada ao aumento da força lobística dos agricultores, para Veiga. Essa hipótese é especialmente confirmada no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, quando o *lobby* agrícola barrou as tentativas de flexibilização do setor, e na década de 1980, quando a crise financeira da agricultura produziu forte ofensiva contra o padrão protetor do *New Deal*, no entanto, sem resultados. Nesse contexto, o fato de que a crescente sensibilidade da renda dos agricultores à variação de preços é passível de controle pela intervenção governamental reforça a eficácia do *lobby* a favor dos interesses dos agricultores (Veiga, 1994:13; 166-169).

Veiga sustenta, ainda, que durante a crise dos anos 1980, a forte compaixão social pelas dificuldades do setor agrícola é fator que contribuiu para a manutenção do padrão protetor. O autor, contudo, afirma não ser possível confirmar a presença da simpatia das populações urbanas para com o setor rural durante toda a evolução da política agrícola norte-americana. Por essa razão, acredita que o potencial lobístico dos agricultores dever ser explicado mais pela fraqueza relativa das representações

dos interesses opostos do que pela compaixão do setor urbano. (Veiga, 1994:166-169)<sup>16</sup>.

Na mesma linha, Jank defende que a força do *lobby* agrícola impede reforma significativa no modelo de sustentação da produção agrícola. O autor acredita que as transformações estruturais na agricultura dos Estados Unidos reforçaram a necessidade de mudanças na política agrícola americana, uma vez que os programas tradicionais são especialmente vantajosos para os grandes produtores, em momento em que já ocorre intensa concentração das propriedades rurais. Outrossim, a especialização da produção, conseqüência das transformações no setor, excluiu grande parte dos agricultores dos programas de suporte à produção, os quais estão direcionados para as grandes culturas, como soja, milho e algodão. Ademais, segundo Jank, custos cada vez maiores da política agrícola para consumidores e contribuintes tornaram a reforma ainda mais necessária (Jank:2002:71).

Jank sustenta que a reforma se mostra difícil de acontecer, apesar de sua aparente necessidade. O lobby agrícola encontra-se melhor organizado do que seus opositores e a concentração da propriedade confere maior coesão ao grupo de defensores dos programas agrícolas. Ademais, o USDA, a Comitê Agrícola da Câmara dos Deputados e o Comitê Agrícola do Senado reforçam os interesses dos agricultores, uma vez que sua existência está vinculada a perpetuação dos programas de proteção aos agricultores (Jank 2002:71-72).

A explicação do padrão protetor da política agrícola dos Estados Unidos não é objeto deste trabalho. Os argumentos de Veiga e Jank foram incluídos a fim de

---

<sup>16</sup> Na introdução a seu trabalho, Veiga esclarece que pretende investigar a hipótese levantada por Peter H. Lindert, no texto *Historical Patterns of Agricultural Policy*, publicado na coletânea *Agriculture and the State*, editada por C. Peter Timmer. Em sua pesquisa, Lindert confirma a existência do padrão protetor da agricultura entre as nações capitalistas desenvolvidas e conclui que esse padrão resulta da força da ação lobística, reforçada tanto pela eficácia dos programas governamentais de suporte de renda para os agricultores quanto pela forte compaixão social, principalmente nas democracias que experimentaram rápido declínio relativo da agricultura (Veiga, 1994:13). Veiga não encontrou, nos Estados Unidos, evidências que corroborassem plenamente a hipótese de Lindert em relação à compaixão social das populações urbanas.

permitir ao leitor apreender possíveis razões para a manutenção do protecionismo na agricultura norte-americana, além de possibilitar a percepção do papel do *lobby* agrícola na evolução dos programas de suporte aos agricultores. Não se deseja, aqui, investigar a natureza do perfil protecionista das políticas agrícolas nos EUA, contudo acredita-se que uma breve reflexão que confronte a tese de Veiga e Jank e com a tese de Wolfe, mencionada no capítulo anterior, é relevante para a continuidade do trabalho, já que Wolfe inclui o ambiente doméstico em sua explicação sobre o desenvolvimento das normas sobre agricultura no sistema multilateral de comércio.

Ao buscar explicação para o protecionismo agrícola no sistema internacional, Wolfe recorre aos trabalhos de Ruggie e Polanyi para concluir que o *status* de exceção da agricultura no GATT reflete a necessidade de manter estabilidade em setores mais sensíveis para a economia doméstica<sup>17</sup>. A tese de Wolfe parece ser confirmada pela explicação de Veiga para o surgimento do padrão protetor da política agrícola americana, uma vez que os objetivos de barateamento de alimentos e de recuperação da renda do setor rural podem ser interpretados como preocupações com a manutenção da estabilidade doméstica, em momento de grave crise econômica.

À primeira vista, contudo, as razões apontadas por Veiga – e corroboradas por Jank – para a continuidade do padrão protetor da política agrícola dos Estados Unidos parecem contradizer a tese de Wolfe, já que o protecionismo é explicado como consequência da forte ação do *lobby* do setor. Acredita-se que tal contradição é apenas aparente. Wolfe esclarece que políticas agrícolas são elaboradas segundo razões domésticas e que o protecionismo é consequência de pressões internas para minimizar custos de ajuste da liberalização em setores mais sensíveis ao mercado aberto. Essa demanda pela proteção, no caso da agricultura nos Estados Unidos, foi representada pela ação do *lobby* agrícola, cuja força pode ser compreendida pela necessidade de manutenção da estabilidade política doméstica.

---

<sup>17</sup> Ver páginas 12 e 13 deste trabalho.

Ademais, a reação da opinião pública em favor dos interesses dos agricultores é fator que apóia a tese do duplo movimento. A ausência de evidências sobre o apoio das populações urbanas às políticas de suporte aos agricultores antes de 1980, apontada por Veiga, pode ser explicada pelo fato de que nunca houve risco real de mudança no padrão protetor da agricultura anteriormente. Em sua pesquisa, Veiga reconhece que, na década de 1980, pela primeira vez na história da evolução da política agrícola nos Estados Unidos, houve consenso sobre a necessidade de reforma.

Além disso, é importante lembrar que a tese de Wolfe busca esclarecer as razões para o protecionismo agrícola no sistema internacional. Wolfe não está interessado nos fenômenos internos de cada país, os quais obedecem a dinâmicas políticas, sociais e culturais específicas. Sua pesquisa está direcionada para o *status* de exceção da agricultura nas regras multilaterais para o comércio internacional, cuja explicação reside na necessidade de manutenção da estabilidade doméstica. Essa busca pela estabilidade pode vincular-se a diferentes dinâmicas internas, como, por exemplo, o conhecido argumento em favor do caráter multifuncional da agricultura, utilizado principalmente pela Europa e pelo Japão para justificar suas políticas protecionistas.

Assim, acredita-se que a tese de Wolfe não é incompatível com as razões apontadas por Veiga e Jank para a manutenção do perfil protetor da política agrícola norte-americana, já que a forte ação lobística nos EUA não se opõe ao argumento em favor da estabilidade doméstica. Ademais, as duas teses referem-se a diferentes planos de análise: o sistema internacional, de um lado; e a estrutura doméstica norte-americana, de outro.

## **2.3 – O *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* de 1996**

O *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* (FAIR Act) entrou em vigor em abril de 1996 e disciplinou as regras para os regimes de proteção à agricultura até setembro de 2002. O FAIR Act redesenhou todo o sistema de suporte de preços e de administração da oferta dos principais cereais e oleaginosas e do algodão e introduziu pequenas mudanças nos programas de suporte à produção do leite, açúcar e amendoim.

A principal mudança do FAIR Act foi a extinção de dois dos mais importantes instrumentos de sustentação de renda do setor agrícola: os pagamentos diretos vinculados a preços pré-fixados (*deficiency payments*) e os programas de redução de área plantada. Conforme mencionado alhures, em 1973 foram instituídos pagamentos baseados na diferença entre os preços-alvo e os preços de mercado. A lei agrícola de 1996 aboliu os *target-prices* e implantou sistema que conferiu ao produtor maior liberdade sobre sua produção.

Em substituição ao programa anterior de pagamentos diretos foi criado sistema de pagamentos fixos decrescentes e desvinculados dos preços de mercado, denominados *Production Flexibility Contrats* (PFCs). Os PFCs autorizavam pagamentos anuais fixos destinados aos produtores durante os sete anos de vigência da lei, calculados segundo a área cultivada e a produtividade de cada *commodity* no período-base de 1991-1995. O teto para pagamentos foi estipulado em aproximadamente US\$ 35,6 bilhões entre 1996 e 2002 e os PFCs foram destinados aos agricultores que participaram de algum dos programas oficiais entre 1991-1995 ou, então, àqueles cuja produção foi certificada segundo as regras governamentais. A principal inovação desse sistema foi de permitir aos produtores flexibilidade sobre suas decisões de quantidade da área plantada e volume de produção, ainda que com algumas limitações para frutas e vegetais. Os pagamentos derivados dos PFCs eram

desvinculados da área plantada e dos preços de mercado e a produção não estava mais limitada pelos antigos programas de redução da oferta (Young; Shields: 1996:01,02).

Apesar da flexibilização introduzida pelo *FAIR Act*, foi mantido o mecanismo de suporte baseado em preços mínimos garantidos, denominados *loan rate*. Isso quer dizer que o governo americano continuou a garantir empréstimos e pagamentos aos agricultores, caso o preço de mercado caísse a níveis inferiores aos preços mínimos estabelecidos. À exceção do arroz e do centeio, o *loan rate* equivaleu a 85% da média olímpica<sup>18</sup> dos cinco anos anteriores à lei. Dois programas foram utilizados para implementação do *loan rate*: os *Loan Deficiency Payments* (LDPs) e os *Marketing Assistance Loans* (MALs), denominados em conjunto como programas de *marketing loan*. Os MALs funcionaram como *nonrecourse loans*, que se converteram em principal instrumento governamental de suporte ao preço dos produtos agrícolas desde a década de 1930. Ambos programas cobriram os principais cereais, algodão, fumo, amendoim, açúcar e oleaginosas (Young; Shields: 1996:02, 03; 06).

Vários outros programas direcionados ao apoio da produção agrícola foram aplicados no contexto do *FAIR Act*. Além daqueles mencionados acima, destacam-se o *Oilseed Payment Program*, destinado à produção de oleaginosas, os *Crop Disaster Payments* e o *Crop and Revenue Insurance Program*, desenhados para compensar perdas resultantes de desastres naturais, os *Conservation Reserve Programs*, destinados à conservação do solo e o *Marketing Loss Assistance*, criado em 1998, como consequência de forte queda nos preços das principais *commodities*.

Com relação à política de incentivo à exportação, Jank esclarece que os programas do governo americano agruparam-se em quatro grandes grupos durante a vigência da lei de 1996: a) programas de subsídio direto à exportação; b) programas de garantia de crédito á exportação; c) programas de promoção de mercado; e d) programas de ajuda alimentar internacional (Jank, 2002:123).

---

<sup>18</sup> A média olímpica é calculada segundo a média simples dos preços anuais, excluindo-se os anos de maior e menor preço.

No primeiro grupo, o *Export Enhancement Program* (EPP) e o *Dairy Export Incentive Program* (DEIP) foram criados na década de 1980 com a justificativa de permitir aos agricultores norte-americanos competir com concorrentes externos, mormente os países europeus, que contavam com subsídios semelhantes. A CCC destinou recursos aos agricultores, por meio de bônus de exportação, para que seus produtos fossem vendidos em mercados-alvo selecionados a preços que pudessem competir com os preços praticados pelos concorrentes (Jank, 2002: 124-128).

Com relação aos programas de garantia de crédito à exportação, o *FAIR Act*, revalidou os programas criados na década de 1970, o *Export Credit Guarantee Program* (GSM-102) e o *Intermediate Export Credit Guarantee* (GSM-103) e instituiu dois novos programas, o *Supplier Credit Guarantee Program* (SCGP) e o *Facility Guarantee Program* (FGP). O *FAIR Act* permitiu que produtos de alto valor agregado, com um mínimo de 90% de conteúdo americano, por peso, pudessem ser incluídos nos programas. A legislação anterior exigia 100% de conteúdo americano na caracterização dos produtos. Além disso, a lei de 1996 permitiu a utilização dos programas GSM para concessão de garantia de crédito a importadores privados no exterior, sem necessidade de intermediação do governo do país beneficiário. O SCGP foi criado especialmente para facilitar a exportação de produtos de alto valor agregado e o FGP foi implementado, em dezembro de 1997, para oferecer créditos a importadores de bens de capital e serviços dos Estados Unidos, a fim de auxiliar a estocagem, o processamento e a manipulação de *commodities* (Jank, 2002:130-138).

Os programas de promoção de mercado operam por meio de parceria entre o governo e o setor privado e têm como objetivo promover produtos norte-americanos em potenciais mercados. O governo reembolsa as despesas com projetos implementados por organizações, associações e cooperativas do setor agrícola. No total, o *FAIR Act* estabeleceu limite máximo de US\$ 124 milhões para os dois programas direcionados à promoção de mercados, *Market Access Program* (MAP) e o *Foreign Market Development (Cooperator) Program* (FMDP). Ressalte-se que os

programas de promoção de mercado não são considerados pela OMC como mecanismos cujos efeitos causam distorção no comércio. (Jank, 2002:138-140).

Os programas de ajuda alimentar internacional foram instituídos com o objetivo de auxiliar os países em desenvolvimento a combater a fome a desnutrição, ao mesmo tempo em que permitiriam o escoamento do excedente da produção agrícola dos Estados Unidos. Durante a vigência do *FAIR Act* eram três os principais instrumentos que viabilizaram a ajuda alimentar oferecida pelos EUA: o programa *Food for Peace*, o programa *Food for Progress* e a *Section 416(b)* do *Agricultural Act* de 1949 (Jank, 2002:140-141).

À época de sua publicação, o *Federal Agricultural Improvement Act* foi considerado momento de inflexão na política agrícola dos Estados Unidos. A lei procurou estabelecer política orientada por critérios de mercado e buscou implementar a noção de flexibilidade para o produtor por meio da extinção dos programas de suporte à renda do setor vinculados à variação dos preços e da abolição dos programas de controle da oferta. Estimava-se redução substantiva nos níveis das despesas governamentais com os programas agrícolas e as novas regras indicavam que os agricultores seriam obrigados a lidar com os riscos do mercado internacional.

As conjunturas doméstica e internacional à época da aprovação do *FAIR Act* favoreceram o enfoque menos intervencionista da lei. A conclusão do Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai e as pressões por cortes de gastos públicos do primeiro governo Clinton tornavam necessária a redução dos subsídios agrícolas. Na primeira metade da década de 1990, verificou-se queda significativa nos níveis de subsídios domésticos, em razão dos elevados preços de *commodities* no mercado externo. A percepção geral da época era de continuidade da tendência de valorização dos preços e de crescimento da demanda internacional por produtos agrícolas. Estimava-se que o aumento da renda mundial *per capita* e a liberalização comercial iriam promover forte expansão das exportações do setor, principalmente para a China e demais mercados asiáticos (Jank, 2002: 83-84).

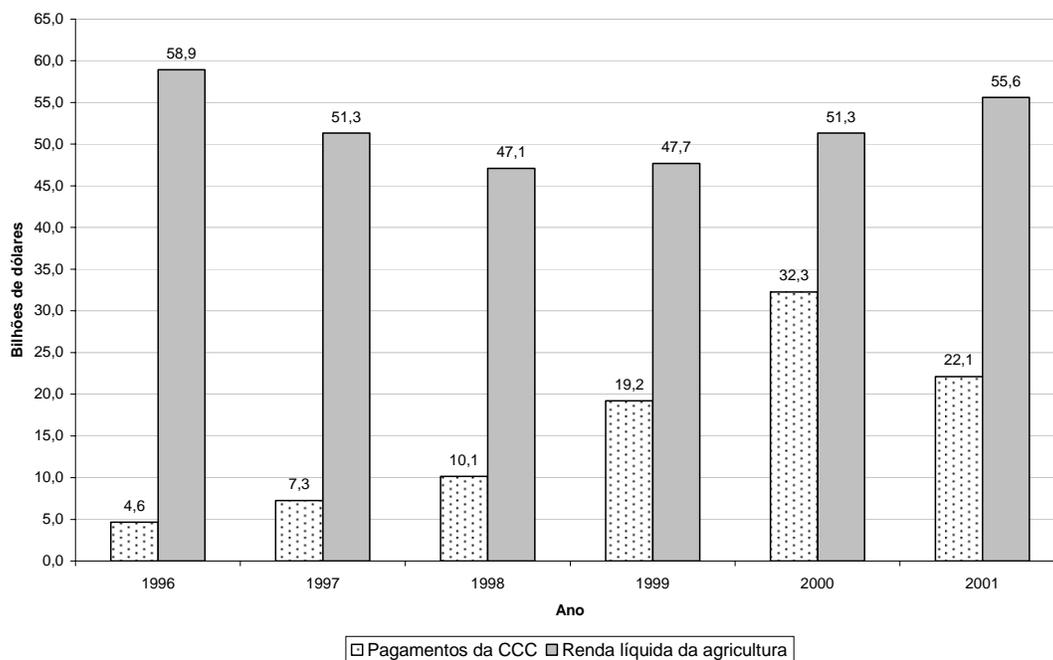
O lobby *agrícola* também se mostrou favorável à flexibilização. Com a recuperação dos preços e a conseqüente redução dos pagamentos complementares aos agricultores (*deficiency payments*), a proposta do governo de introduzir novo sistema baseado nos pagamentos recebidos entre 1991 e 1995 (*Production Flexibility Contracts*) foi bastante bem recebida. Jank aponta que a flexibilização dos pagamentos era a única forma de os agricultores receberem recursos públicos, em razão dos altos preços das *commodities* na primeira metade da década de 1990 (Jank, 2002:85).

A partir de 1998, os preços dos produtos agrícolas sofrem forte queda no mercado internacional, graças, sobretudo, à crise asiática. Os preços recebidos pelos produtores norte-americanos caíram abaixo dos preços mínimos fixados (*loan rates*) e o governo foi obrigado a complementar a diferença por meio dos *Loan Deficiency Payments* e *Marketing Assistance Loans*, que haviam quase desaparecido nos anos anteriores. Além disso, no mesmo ano, foi aprovado pacote de emergência no Congresso para a manutenção da renda dos agricultores, cujo principal instrumento foi o *Marketing Loss Assistance* (MLA), justificado pelas alegadas perdas de renda e mercado do setor. Além da queda mundial nos preços das *commodities*, o superávit fiscal da administração Clinton e a conjuntura eleitoral do ano 2000 favoreceram a defesa das medidas de compensações da renda da agricultura (Jank, 2002:88-89). Segundo os dados do USDA, os gastos de apenas dois programas, o LDPs e MLA ultrapassaram US\$ 43 bilhões entre 1998 e 2002 (USDA-FAS-Budget: *Table 35 – CCC Net Outlays By Commodity and Function*, 2006). Note-se, como comparação, que o teto de despesas com os PFCs, durante os sete anos de vigência do *FAIR Act*, foi estabelecido em US\$ 36,5 bilhões.

O gráfico 02, abaixo, apresenta as despesas totais da CCC e a evolução da renda dos agricultores entre 1996 e 2001. O gráfico 03 faz a relação entre os indicadores, ou seja, demonstra a porcentagem dos subsídios agrícolas que respondem pela renda do setor, no mesmo período. Percebe-se que em 2000 as despesas totais atingiram nível recorde e responderam por mais de 60% da renda

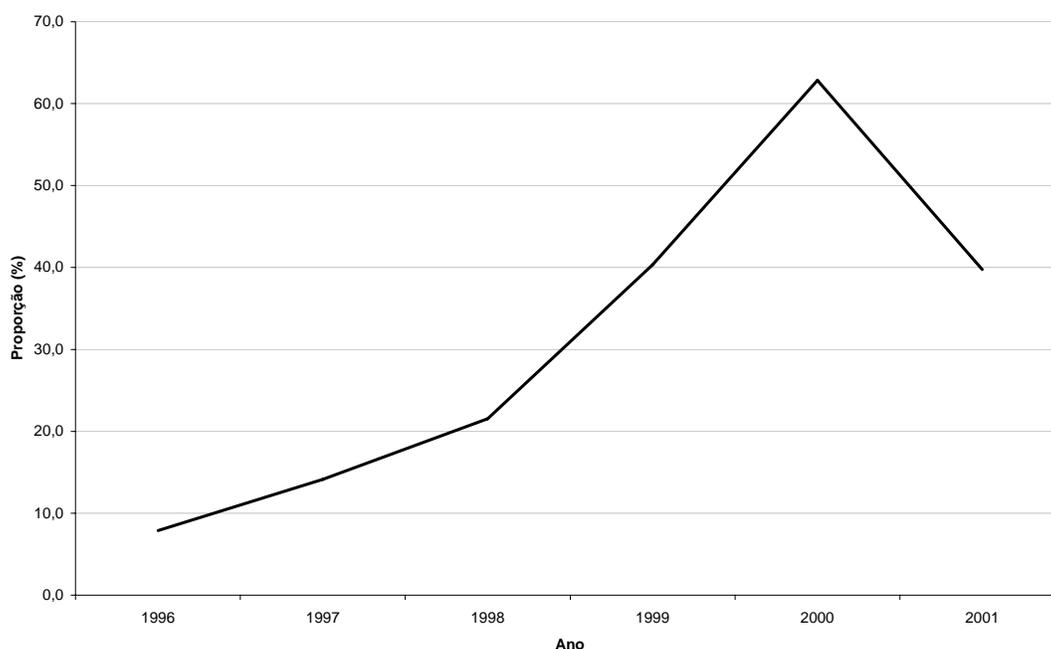
líquida dos agricultores naquele ano. Do total de mais de US\$ 32 bilhões despendidos pela CCC, em 2000, aproximadamente US\$ 25 bilhões referem-se a pagamentos diretos, entre os quais se incluem, além dos LDPs e do MLA, os PFCs, o *Oilseed Payment Program*, os *Conservation Reserve Programs*, além de outros programas.

**Gráfico 02. Despesas totais da CCC com a política agrícola e renda líquida da agricultura. EUA, 1996 a 2001**



**Fonte:** USDA-ERS, *Farm and Commodity Policy Briefing Room* e *Farm Income and Costs Briefing Room*.

**Gráfico 03. Proporção dos pagamentos da CCC sobre a renda líquida da agricultura. EUA, 1996 a 2001**



Com relação aos compromissos assumidos em razão do acordo agrícola da OMC, o *FAIR Act* foi considerado por analistas norte-americanos como mais que suficiente para atender os níveis de redução previstos no acordo<sup>19</sup>. Conforme esclarecido no capítulo anterior, os *deficiency payments*, que vigoraram até 1996, foram excluídos do cálculo da AMS e não estavam sujeitos a compromissos de redução, pois foram incluídos na Caixa Azul do AsA. Em 1995, primeiro ano de vigência do acordo, a Caixa Azul desobrigou o governo americano a abater qualquer quantia dos US\$ 7 bilhões destinados aos agricultores por meio dos pagamentos complementares.

A despeito da inclusão dos *deficiency payments* na Caixa Azul, o *FAIR Act*, pelas razões já expostas, substituiu os pagamentos complementares pelos *Production Flexibility Contracts*, que são pagamentos desvinculados da produção e não se

---

<sup>19</sup> Por exemplo ver Edwin Young e Denis Shields “1996 Fair Act Frames Farm Policy for Seven Years”. In *Agricultural Outlook Supplement*, USDA-ERS, Abril 1996 e Frederik Nelson “US Agricultural Policy – Way Beyond WTO Ceilings On Domestic Support” In *Agricultural Outlook*, USDA-ERS, Outubro 1997.

relacionam com os preços de mercado ou com a produção corrente. Por essa razão, os PFCs são classificados como políticas de Caixa Verde, ou seja, considera-se que possuem efeitos nulos ou mínimos de distorção do comércio e não estão sujeitos a compromissos de redução segundo as regras do AsA. Segundo os dados do USDA, os PFCs destinaram mais de US\$ 24 bilhões aos produtores americanos entre 1996 e 2002 (USDA-FAS-Budget: *Table 35 – CCC Net Outlays By Commodity and Function*, 2006).

Outro ponto importante refere-se ao fato de que os níveis de AMS foram definidos segundo o período base de 1986-1988, momento de alta excepcional dos subsídios agrícolas, em razão da conjuntura de crise da agricultura na década de 1980. Nos Estados Unidos, os pagamentos diretos e os programas de sustentação de preços atingiram valores recordes, o que tornou a redução de 20% nos níveis de apoio doméstico, em seis anos, objetivo fácil a ser atingido. Dessa forma, os pagamentos baseados na *loan rate*, como os *Loan Deficiency Payments* e os *Marketing Assistance Loans*, embora classificados como do tipo Caixa Amarela, encontravam-se muito abaixo nos níveis de redução estabelecidos. Após 1998, com a introdução do *Marketing Loss Assistance*, também classificado como Caixa Amarela, verificou-se aumento substantivo dos subsídios domésticos nos EUA. O valor total, contudo, não ultrapassou o teto estabelecido na OMC, que é de US\$ 19,1 bilhões anuais, a partir de 2001, último ano de implementação das regras do AsA.

Sobre a política de incentivo à exportação, o caráter menos intervencionista do *FAIR Act* também importou na redução dos subsídios diretos e permitiu o cumprimento dos limites estabelecidos pelas regras do AsA. Entre 1996 e 2002, as despesas totais com subsídios à exportação totalizaram pouco mais de US\$ 0,5 bilhão, valor muito inferior aos US\$ 5,6 bilhões gastos entre 1990 e 1995. Apesar da queda significativa dos níveis de subsídios à exportação nos Estados Unidos, instrumentos não disciplinados pela OMC tornaram-se mais relevantes na política norte-americana de incentivo à exportação durante a vigência da lei de 1996. Despesas com programas de garantia de crédito à exportação e de ajuda alimentar

internacional aumentaram de maneira significativa, o que indica que tais programas, combinados com os instrumentos de apoio doméstico, são utilizados como mecanismos sofisticados de protecionismo na agricultura (Jank, 2002:123).

Assim, percebe-se que, mesmo com a manutenção de altos níveis de subsídios domésticos e com o apoio à exportação de produtos agrícolas, os Estados Unidos lograram, ao menos em linhas gerais, cumprir com os compromissos assumidos à luz do Acordo sobre Agricultura da OMC. A real verificação da implementação do acordo, contudo, requer apreciação em separado por produto e por programa, de acordo com as informações específicas sobre os níveis de proteção informados pelos Estados Unidos, além de suscitar outras questões de relevância para a análise da efetividade do AsA. Adiante, este trabalho tratará com mais detalhes a relação entre a atual política agrícola americana e as regras da OMC para agricultura. Por ora, é importante notar que a continuidade de políticas de sustentação da renda dos agricultores não importou em flagrante descumprimento do Acordo sobre Agricultura da OMC.

#### **2.4 – O *Farm Security and Rural Investment Act* de 2002<sup>20</sup>**

Antes mesmo do início das discussões sobre a nova lei agrícola, analistas americanos já apontavam falhas no *FAIR Act* e a necessidade de novo sistema de proteção à agricultura. Criticou-se o caráter liberal da lei de 1996 e a visão demasiado otimista sobre os incentivos do mercado. Foi assinalada a inelasticidade-preço da demanda e da oferta por *commodities*, uma vez que a queda de preços da segunda metade da década de 1990 não foi acompanhada por aumento do consumo dos produtos agrícolas ou por diminuição da produção na agricultura. Não se verificou o esperado crescimento das exportações; ao contrário, países em desenvolvimento tornaram-se mais competitivos, pois foram capazes de atrair investimentos e

---

<sup>20</sup> Além dos artigos referidos ao longo do texto, para a elaboração deste item foram consultados os seguintes sites: *The 2002 Farm Bill: Provisions and Economic Implications*, In <http://www.ers.usda.gov/Features/FarmBill/>; e *ERS Analysis: Selected Provisions*, In <http://www.ers.usda.gov/features/farmbill/analysis/>.

aperfeiçoar a produtividade do setor agrícola (cf. Ray, 2001). Após 1998, a renda dos agricultores norte-americanos foi mantida graças às medidas emergenciais, como o *Marketing Loss Assistance*. Esses fatores contribuíram para o fortalecimento de posições favoráveis à política agrícola que assegurasse ganhos para a agricultura e garantisse estabilidade para o setor.

Durante as discussões sobre a lei agrícola de 2002, a maioria das propostas defendia a manutenção da flexibilidade para produzir, a fim de permitir ao agricultor responder aos sinais dos mercados em suas escolhas sobre o que plantar. A eliminação dos mecanismos de controle da oferta foi uma das principais inovações do *FAIR Act* e contou com o apoio do setor. Na verdade, a flexibilização respondeu a uma demanda antiga dos agricultores, que nunca concordaram integralmente com a exigência de participação dos programas de controle da área plantada como condição para receber pagamentos do governo. Dessa forma, as propostas apontavam para a manutenção dos pagamentos baseados nos *Production Flexibility Contracts* e nos *loan rates*. A principal novidade foi a defesa de pagamentos anticíclicos (*counter-cyclical payments* - CCPs) com a finalidade de incorporar os programas *ad-hoc* criados a partir de 1998, como o *Marketing Loss Assistance* (Westcott, Young e Price, 2002: 03; Jank, 2002: 115-116).

Em outubro de 2001, a Câmara dos Deputados norte-americana aprovou uma versão inicial da lei. O Senado aprovou sua versão em fevereiro de 2002 e os membros das duas casas reuniram-se em conferência nos meses de março e abril e para elaboração de proposta conjunta. Em 13 de maio de 2002, o presidente assinou o *Farm Security and Rural Investment Act* (FSRI Act) de 2002, lei responsável por regular a política agrícola americana até o final de 2007. O FSRI Act abarca diversos programas e foi dividido em dez capítulos: programas de *commodity* (*commodity programs*), conservação (*conservation*), comércio (*trade*), programas de nutrição (*nutrition programs*), crédito (*credit*), desenvolvimento rural (*rural development*), pesquisa e assuntos afins (*research and related matters*), área florestal e silvicultura (*forestry*), energia (*energy*) e diversos (*miscellaneous*).

Em resumo, a lei agrícola de 2002 conserva os principais instrumentos do FAIR Act e incorpora os programas emergenciais instituídos em 1998. Por exemplo, mantém os programas de *marketing loan*, substitui os PFCs por pagamentos diretos (*direct payments*), de estrutura similar, e institucionaliza o programa MLA, por meio dos pagamentos anticíclicos.

Da mesma forma que os PFCs, os pagamentos diretos são específicos por *commodity* e não são afetados por mudanças nos preços de mercado ou pela quantidade produzida. Os pagamentos são efetuados segundo o histórico de produtividade, o histórico da área plantada (85% do total da área base) e a taxa pré-fixada de pagamento, específica para cada produto. Para o cálculo da área utilizam-se os valores empregados para os PFCs em 2002, contudo o FSRI Act permite atualização da área plantada, segundo o total da terra cultivada entre os anos 1998 e 2001. Ademais, além das *commodities* já autorizadas a participar dos PFCs (milho, trigo, sorgo, cevada, aveia, algodão e arroz), a lei agrícola de 2002 incluiu a soja, o amendoim e outras oleaginosas<sup>21</sup> nos pagamentos diretos. A tabela 04, abaixo, reproduz as taxas estabelecidas para cada produto.

**Tabela 04. Taxas utilizadas para pagamentos diretos por produto. Em dólares por unidade**

Produtos	Unidade	Taxa de Pagamento
Trigo	Bu	0,52
Milho	Bu	0,28
Sorgo	Bu	0,35
Cevada	Bu	0,24
Aveia	Bu	0,024
Algodão	P	0,0667
Arroz	Cwt	2,35
Soja	Bu	0,44
Outras Oleaginosas	P	0,008
Amendoim	Ton	36

**Nota:** Bu (bushel), P (pound), cwt(hundredweight = 100 pounds), T (ton).

**Fonte:** USDA-ERS.

<sup>21</sup> Outras oleaginosas são: semente de girassol, linhaça, semente de canola, colza, cártamo e semente de mostarda.

Os pagamentos anticíclicos reintroduziram os preços-alvo como instrumento de sustentação de renda da agricultura norte-americana, no entanto sem os programas de controle da oferta do passado. Além disso, o FSRI *Act* ampliou o escopo de cobertura dos CCPs em relação aos antigos *direct payments*, pois, assim como no caso dos pagamentos diretos, os pagamentos anticíclicos cobrem as oleaginosas.

A lei agrícola de 2002 estabeleceu um preço-alvo para cada *commodity*. Quando o preço de mercado ou a *loan rate* para o produto, somados à taxa de pagamento direto, estão abaixo do preço-alvo, calcula-se uma taxa para os CCPs, que cobre a diferença entre o preço-alvo e o preço recebido pelo produtor. O total do pagamento será o produto da taxa pela área cultivada (85% do total da área base) e pelo histórico da produtividade. O cálculo da área plantada é feito segundo os mesmos critérios utilizados para o cálculo da área para os pagamentos diretos, inclusive com a permissão de atualização. Para receber os pagamentos anticíclicos os agricultores devem ingressar em acordos anuais com o governo, no momento em que se inscrevem para os pagamentos diretos. Os preços-alvo foram fixados para os anos 2002-2003 e 2004-2007, com pequeno aumento para o segundo período. A tabela 05, abaixo, reproduz os preços-alvo para cada *commodity*.

**Tabela 05. Preços-alvo estabelecidos pelo FSRI *Act*. Em dólares por unidade**

Produtos	Unidade	2002-2003	2004-2007
Trigo	Bu	3,86	3,92
Milho	Bu	2,60	2,63
Sorgo	Bu	2,54	2,57
Cevada	Bu	2,21	2,24
Aveia	Bu	1,40	1,44
Algodão	P	0,72	0,724
Arroz	Cwt	10,50	10,50
Soja	Bu	5,80	5,80
Outras Oleaginosas	P	0,098	0,101
Amendoim	Ton	495	495

**Nota:** Bu (bushel), P (pound), cwt(hundredweight = 100 pounds), T (ton).

**Fonte:** USDA-ERS.

Os *Marketing Assistance Loans* e os *Loan Deficiency Payments* foram mantidos como principais instrumentos de suporte à renda baseados na *loan rate* e

sofreram poucas alterações em relação ao *FAIR Act*. Conforme mencionado, os MLA funcionam como *nonrecourse loans*, que são empréstimos concedidos pela CCC, cujo pagamento pode ser em valores monetários, acrescidos de juros, ou em produto, por meio da entrega da produção utilizada como garantia do empréstimo. Tais empréstimos cobrem um período de nove meses e têm com principal objetivo garantir recursos aos agricultores em momento de baixa de preços no mercado. A fim de evitar o excesso de reservas de *commodities* em posse do governo, a CCC permite que os empréstimos sejam pagos a uma taxa de juros inferior à taxa inicial quando os preços de mercado forem inferiores à soma do *loan rate* mais juros. Já os LDPs funcionam como alternativa concedida ao produtor, que pode optar por receber pagamento direto ao invés de assumir o risco de retirar empréstimos perante a CCC. A porção da produção sobre a qual é calculado o LDPs não pode ser utilizada como garantia para futuros empréstimos ou para novo pagamento.

Ao contrário do *FAIR Act*, que determinou o cálculo dos preços mínimos segundo a média olímpica dos últimos 05 anos para cada *commodity*, a lei agrícola de 2002 fixou as *loan rates* até 2007. Em geral, os preços mínimos foram elevados se comparados aos preços aplicados em 2001. As exceções são a soja, que teve sua *loan rate* reduzida em cerca de em 5% e o arroz, cujos valores foram mantidos. A lei, no entanto, sinalizou tendência de decréscimo para os preços de cereais, no período 2004-2007. Os preços mínimos estabelecidos pela FSRI para as principais *commodities* encontram-se na Tabela 06, abaixo.

**Tabela 06. Loan rates fixados pelo FSRI Act. Em dólares por unidade**

Produtos	Unidade	2002-2003	2004-2007
Trigo	Bu	2,80	2,75
Milho	Bu	1,98	1,95
Sorgo	Bu	1,98	1,95
Cevada	Bu	1,88	1,85
Aveia	Bu	1,35	1,33
Algodão Up	P	0,52	0,52
Algodão ELS	P	0,7977	0,7977
Arroz	Cwt	6,50	6,50
Soja	Bu	5,00	5,00
Outras Oleaginosas	P	0,096	0,093
Amendoim	Ton	355	355

**Nota:** Bu (bushel), P (pound), cwt(hundredweight = 100 pounds), T (ton).

**Fonte:** USDA-ERS.

O FSRI Act manteve programas específicos para laticínios e açúcar. A lei determinou a continuação das *marketing orders*<sup>22</sup> para o leite, fixou o seu preço mínimo em US\$ 9,90/cwt (com 3,67% de gordura) e criou programa específico de pagamentos compensatórios para os laticínios, o *Dairy Market Loss Payments*. Além disso, estendeu, até 2007, programa específico de incentivo à exportação de leite e derivados, denominado *Dairy Export Incentive Program* (DEIP). O DEIP estabelece de forma expressa que o Secretário de Agricultura deve autorizar os níveis máximos permitidos de subsídios, segundo as regras da OMC. Para o açúcar, o programa de sustentação foi autorizado até 2007. Foram mantidos os preços suporte de US\$ 0,18/lb para o bruto, e US\$ 22,9/lb para o refinado de beterraba e *nonrecourse loans* foram estendidos para o xarope. Foram eliminadas as taxas de comercialização e a penalidade no caso de entrega do açúcar, por processadores, ao governo. Foi criado, ainda, sistema de gerenciamento de estoques que confere ao Secretário de Agricultura a autoridade de impor quotas de comercialização para equilibrar o mercado, evitar entregas ao governo e adotar medidas para seguir as regras da OMC e do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA). Além disso, o programa de

<sup>22</sup>As *marketing orders* foram criadas por meio de legislação federal e funcionam como cooperativas para disciplinar a comercialização de determinados produtos. Influenciam a oferta, a demanda e a qualidade. Essas cooperativas podem limitar os volumes comercializados, impor quotas individuais e definir os padrões de qualidade ou a classificação.

financiamento para a construção de equipamentos de armazenagem disponível para grãos foi estendido para o açúcar.

Ao contrário do *FAIR Act*, a lei agrícola de 2002 não estabeleceu limites anuais de despesas com os pagamentos diretos prefixados ou com os demais programas. Foram estabelecidos limites por pessoa, por ano, para os três principais programas de suporte à produção doméstica. Para os pagamentos diretos, o limite é de US\$ 40 mil; para os pagamentos anticíclicos é de US\$ 65 mil; e para os programas de *marketing loan* o limite por pessoa é de US\$ 75 mil. Algumas *commodities*, como o amendoim, possuem limites independentes, nos mesmos valores. Há uma regra adicional, chamada *three-entity rule* (regra tripla de entidade), que permite que a mesma pessoa receba o pagamento total de forma direta, mais dois pagamentos de até 50% do valor total, por meio de duas entidades diferentes. Assim, o teto que cada indivíduo pode receber é de US\$ 360 mil, já que os programas não são excludentes entre si. (Westcott, Young e Price, 2002:07-08).

Assim como o *FAIR Act*, o *FSRI Act* concedeu aos agricultores margem significativa de flexibilidade em sua produção. À exceção de limitações para frutas e vegetais, aos produtores que ingressarem nos programas governamentais é permitido utilizar toda a área disponível para plantação de qualquer *commodity*. Exige-se, apenas, que a terra seja utilizada para agricultura ou que seja incluída em programa de conservação do governo. Tais disposições permitem aos agricultores receberem pagamentos diretos ou anticíclicos referentes a determinado produto, enquanto plantam outro tipo de *commodity* (Westcott, Young e Price, 2002: 07).

Além dos programas de apoio à produção de *commodities*, os programas de conservação de terras e demais recursos naturais possuem relevância para a política agrícola norte-americana desde os anos 1930. Apesar de destinados à proteção do meio ambiente e conservação do solo, o pagamentos efetuados por meio tais programas podem converter-se em subsídios à produção agrícola. O *FSRI Act* admitiu diversos programas de conservação, entre os quais destacam-se o *Conservation*

*Reserve Program (CRP)*, o *Wetlands Reserve Program (WRP)* e o *Environmental Quality Incentives Program (EQIP)*, que vigoraram durante a lei agrícola de 1996, e o *Conservation Security Program (CSP)*, criado pela legislação de 2002. A lei agrícola de 2002 ampliou em 80% os fundos destinados aos programas de conservação, que somam US\$ 17,1 bilhões (Basco, Buccellato, Delish e Tussie, 2003:14; Westcott, Young e Price, 2002: 09).

O CRP baseia-se em pagamentos anuais do governo em sistema de compartilhamento de custos. Os agricultores firmam contratos de dez a quinze anos com o compromisso de retirar terra cultivável da produção e de aplicar uma cobertura de longo prazo no solo, como árvores ou pasto, em troca de pagamentos anuais. Na década passada, os pagamentos anuais totalizaram média anual de US\$1,5 bilhão. O *FSRI Act* aumentou o limite máximo de área do programa, de 36,4 milhões de acres, de acordo com a legislação de 1996, para 39,2 milhões de acres. O WRP é programa de reserva e restauração de terras alagadiças, que prevê facilidade de pagamentos e compartilhamentos de custos entre governo e produtores que ingressarem no programa. O WRP teve seu limite total ampliado em 50%, para um total de 2,275 milhões de acres. O programa EQIP prevê assistência técnica, despesas compartilhadas e incentivos monetários para os produtores que adotem práticas de conservação ambiental em seus estabelecimentos. O *FAIR Act* autorizava até US\$ 1,3 bilhão em pagamentos para o EQIP, durante seus sete anos de vigência. O *FSRI Act* determina aumento progressivo nos limites para esse programa: de US\$ 400 milhões a US\$ 1,3 bilhão, por ano, entre 2002 e 2007. O CSP possui os mesmos objetivos de incentivo a programas de restauração ou de conservação ambiental e está direcionado para implementação de projetos de manejo da terra (Basco, Buccellato, Delish e Tussie, 2003:14-15; Westcott, Young e Price, 2002:09-10).

Sobre a política de incentivo à exportação, pouco foi alterado em relação à lei agrícola de 1996. O *FSRI Act* manteve os programas de subsídio direto, de garantia de crédito à exportação, de promoção de mercado e de ajuda alimentar internacional na mesma linha da legislação anterior. No total, o governo dos Estados Unidos

oferece mais de doze programas relacionados com o comércio exterior de produtos agrícolas.

Para o *Export Enhancement Program* (EPP) foram fixados limites anuais de US\$ 478 milhões, abaixo da média dos valores fixados entre 1996 e 2000. A lei agrícola de 2002 expandiu a definição de práticas desleais de comércio a fim de abranger restrições sanitárias e fitossanitárias, empresas comerciais de propriedade do Estado (*State Trade Enterprises*), falha em cumprir acordos comerciais, entre outras medidas. Os produtos incluídos no programa são: trigo, farinha de trigo, frango, ovos, arroz e sorgo.

Já em relação ao *Market Access Program*, os limites anuais apresentaram aumento significativo em relação aos US\$ 95 milhões anuais do *FAIR Act*. Foi estabelecido aumento progressivo: limite de US\$ 100 milhões para 2002, de US\$ 110 milhões para 2003, de US\$ 125 milhões para 2004, de US\$ 140 milhões para 2005 e de US\$ 200 milhões para 2006 e 2007. Como ressaltado alhures, os programas de promoção de mercado não são disciplinados pelo AsA.

Com relação aos programas de garantia de crédito à exportação, foram mantidos o GSM-102 e o GSM 103, que se destinam a fomentar as exportações de produtos agrícolas norte-americanos nos países beneficiários. O GSM-102 fornece crédito para o setor privado com prazos de seis meses a três anos e o GSM-103 cobre os créditos de mais de três anos até o máximo de dez anos. A lei agrícola de 2002 manteve a exigência de reservar no mínimo 35% dos créditos para os produtos com maior valor agregado. O *Supplier Credit Guarantee Program* foi renovado até 2007 e seus prazos de vencimento foram estendidos de 180 para 360 dias.

Os programas de ajuda alimentar também foram renovados, com pequenas alterações. As principais mudanças foram os aumentos dos níveis mínimos de assistência, dos limites com despesas administrativas e dos custos outros que não os das próprias *commodities*, que correspondem principalmente aos gastos com transporte.

Além dos mecanismos disciplinados no *FSRI Act*, programas emergenciais de seguro contra desastres naturais e flutuações de preços foram instituídos por legislação complementar e continuam em vigor. Os dois principais aditamentos à lei agrícola são o *Federal Crop Insurance Reform Act*, de 1994, e o *Agricultural Risk Protection Act*, de 2000. Tais programas oferecem seguros subsidiados pelo governo, a taxas irrisórias. Por exemplo, o seguro básico, que cobre queda na receita ou na produção, está disponível mediante taxa de apenas US\$ 100. Além dos custos com os pagamentos do seguro, o governo cobre parte das despesas administrativas das empresas seguradoras (WTO, 2006:90).

A mera descrição do *Farm Security and Rural Investment Act* revela que a lei agrícola de 2002 abandonou a orientação liberal e retomou política mais intervencionista. Conforme se demonstrou neste capítulo, o padrão protetor da política agrícola americana nunca foi abandonado, nem mesmo durante a vigência do *FAIR Act*, uma vez que programas emergenciais de suporte à renda dos agricultores foram instituídos para conter o efeito da queda dos preços na segunda metade da década de 1990. O *FSRI Act* consolidou a política de suporte à produção agrícola doméstica ao incorporar, por meio dos pagamentos anticíclicos, os programas *ad-hoc* criados em 1998 e ao retomar o mecanismo baseado em preços-alvo.

A legislação de 2002 ampliou o escopo de cobertura dos principais programas, aumentou o limite de despesas da política agrícola e expandiu a área total permitida. Foi oferecida aos agricultores a opção de atualizar sua área cultivada e seus rendimentos com base na média correspondente aos anos 1998 e 2001. Isso quer dizer que os agricultores que expandiram sua produção a partir de 1996 lograram aumentar os pagamentos provenientes dos programas governamentais. A lei agrícola de 2002 manteve, ainda, os principais instrumentos de proteção vigentes na lei agrícola anterior, como os pagamentos diretos, similares aos PFCs, e os programas baseados em preços mínimos.

Os principais programas de apoio à produção de *commodities*, ressalte-se, variam de acordo com o preço dos produtos agrícolas no mercado internacional. É o caso dos pagamentos anticíclicos e dos programas de *marketing loan*, como os *Marketing Assistance Loans* e os *Loan Deficiency Payments*. Como são atrelados aos preços mínimos ou aos preços-alvo, os subsídios concedidos por esses programas aumentam na medida em que caem os preços internacionais dos produtos agrícolas. Dessa forma, a variação de preços determinou os níveis de subsídios concedidos pelo governo americano durante a vigência do *FSRI Act*. Em 2002, após três anos de pagamentos recordes, a recuperação dos preços gerou redução substantiva dos pagamentos efetuados pela CCC, os quais sofreram novo forte aumento, em 2005, em razão da queda nos preços internacionais de produtos agrícolas (OCDE, 2003: 204; OCDE, 2005: 73).

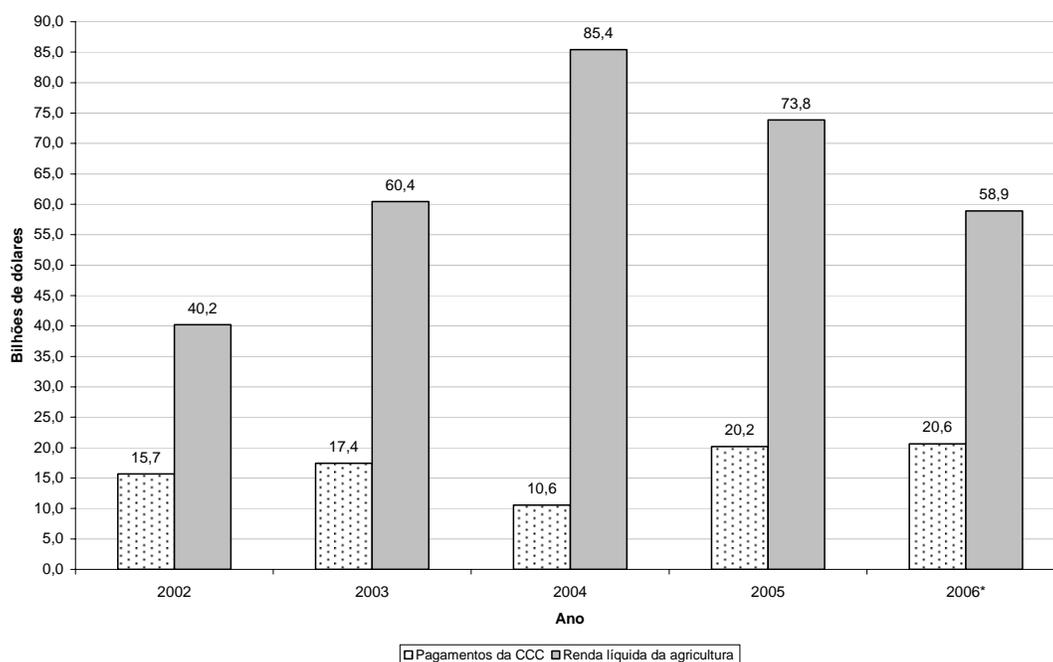
O gráfico 04 apresenta as despesas totais da CCC e a evolução da renda dos agricultores entre 2002 e 2006. O gráfico 05 demonstra a porcentagem dos subsídios agrícolas que respondem pela renda do setor, no mesmo período. Em 2005, há crescimento de 47,5% nas despesas da CCC em relação a 2004, que ultrapassam US\$ 20 bilhões. A proporção das despesas da CCC sobre a renda dos agricultores é menor do que a proporção verificada no Gráfico 03, apresentado no item anterior, que mede o período 1996-2001. Mantém-se, contudo, a mesma tendência de crescimento da participação dos gastos do governo quando há redução da renda líquida dos agricultores. O gráfico 06 mostra o total das transferências diretas<sup>23</sup> (*cash payments*), entre 1996 e 2006, que, em 2005, atingiram o nível recorde de US\$ 24,3 bilhões<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Segundo o USDA-FAS enquadram-se na categoria das transferências diretas os seguintes programas: *production flexibility contract payments, fixed direct payments, counter-cyclical payments, loan deficiency payments, marketing loan gains, certificate exchange gains, peanut quota buyout payments, milk income loss program payments, tobacco transition payment program, conservation program payments, ad hoc and emergency program payments, miscellaneous program payments*.

<sup>24</sup> Os dados da CCC incluem as restituições efetuadas pelos agricultores e as transferências diretas abrangem, além de parte das despesas da CCC, despesas do Serviço de Conservação de Recursos Naturais (*Natural Resources Conservation Service*), o que explica, em parte, por que os gastos com transferências diretas superam as despesas totais da CCC em 2001, 2004 e 2005. Permanecem, contudo, algumas inconsistências no detalhamento dos valores que compõem as despesas

**Gráfico 04. Despesas totais da CCC com a política agrícola e renda líquida da agricultura. EUA, 2002 a 2006**



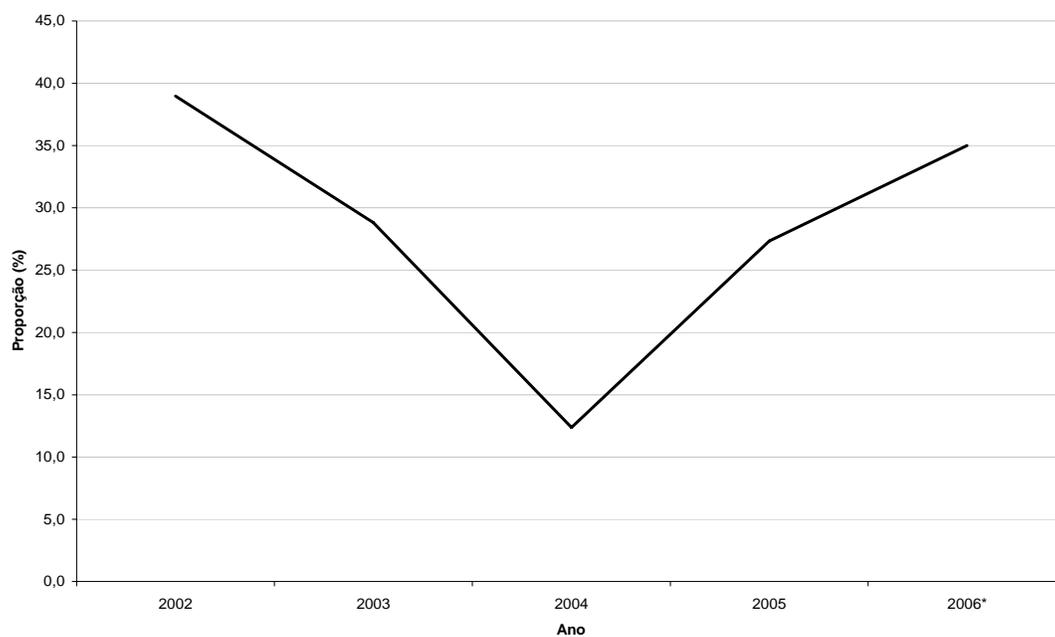
\*previsão

**Fonte:** USDA-ERS, *Farm and Commodity Policy Briefing Room* e *Farm Income and Costs Briefing Room*

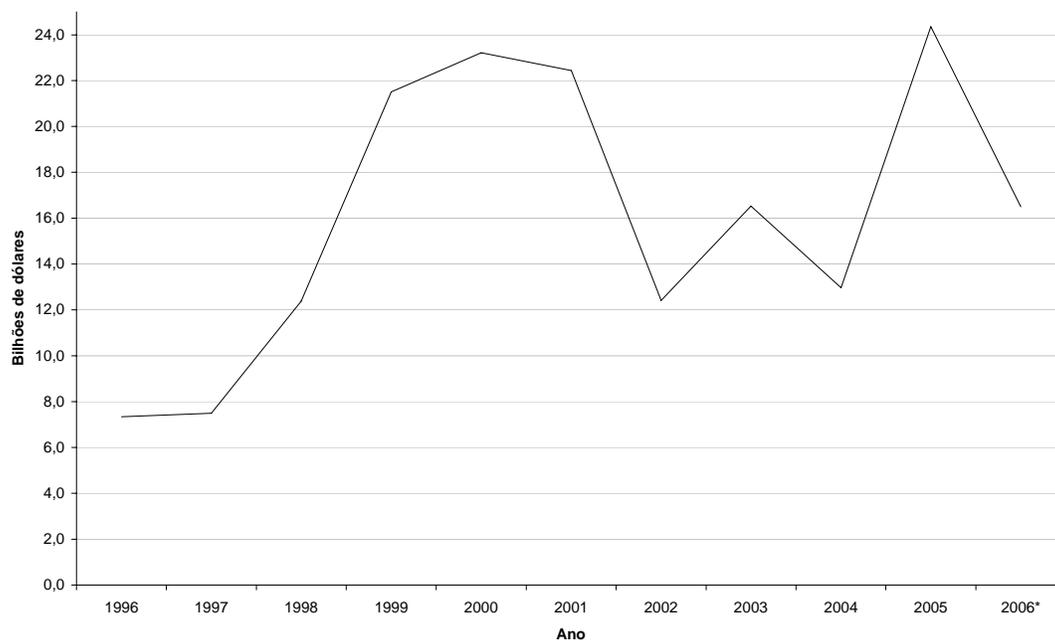
---

discriminadas nos dois gráficos. Ainda assim, optou-se por reproduzir tanto as despesas totais da CCC como os gastos com transferências diretas, pois ambos são dados oficiais do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos. As despesas totais da CCC foram retiradas da Tabela “*CCC Net Outlays By Commodity and Function*” e os gastos com transferências diretas foram retirados das tabelas “*Direct Government Payments by Program, 1996-2005*” e “*Direct Government Payments 2002-2006F*”, disponíveis nas indicações das fontes dos gráficos.

**Gráfico 05. Proporção dos pagamentos da CCC sobre a renda líquida da agricultura. EUA, 2002 a 2006**



**Gráfico 06. Transferências diretas. EUA, 1996 a 2006**



\*previsão

**Fonte:** USDA-ERS, *Data Sets, Farm Income: Data Files.*

Ao contrário dos programas de apoio interno, o USDA não disponibiliza dados sistematizados sobre o total dos subsídios diretos à exportação após 2002. É razoável admitir, contudo, que os subsídios à exportação mantiveram-se relativamente baixos durante a vigência do *FSRI Act*. Os poucos dados disponíveis parecem confirmar essa suposição (cf. WTO, 2006:110). Igualmente, os programas de garantia de crédito à exportação, que financiaram US\$ 3,7 bilhões, em 2004, reduziram sua participação no total das exportações americanas nos dois anos seguintes. Ao final do ano fiscal de 2006, US\$ 1,3 bilhões foram financiados por meio dos programas governamentais e apenas o GSM-102 e o FGP foram utilizados pelos exportadores (USDA, *Summary of Export Credit Guarantee Program Activity, FY 2006*)<sup>25</sup>. Já os programas de ajuda alimentar totalizaram US\$ 1,1 bilhão entre outubro de 2003 e setembro de 2004 (WTO, 2006:111).

Além dos dados sobre as totais despesas da CCC e sobre as transferências diretas, é relevante mencionar, de maneira específica, os gastos com os programas de conservação e com os programas de emergência, pois tais pagamentos respondem por parcela significativa do total de subsídios concedidos pelo governo americano. Segundo o *Environmental Working Group* (EWG), Organização Não-Governamental que disponibiliza dados sobre os subsídios à produção agrícola, entre 2002 e 2005 foram transferidos aos agricultores US\$ 8 bilhões com programas de conservação e outros US\$ 8 bilhões com programas emergenciais contra desastres naturais (EWG, *Farm Subsidy Database*, 2005).

A Estimativa de Apoio ao Produtor (*Producer Support Estimate – PSE*), utilizada pela OCDE para medir a proteção à produção agrícola, é um importante indicador dos níveis de protecionismo na agricultura, pois inclui tanto os pagamentos governamentais como os instrumentos de suporte ao preço. O PSE para os Estados Unidos, em 2003, foi de US\$ 35,9 bilhões, o menor nível desde 1997, mas, a partir de 2004, sofreu novo aumento e chegou a US\$ 42,6 bilhões, em 2005. A Estimativa

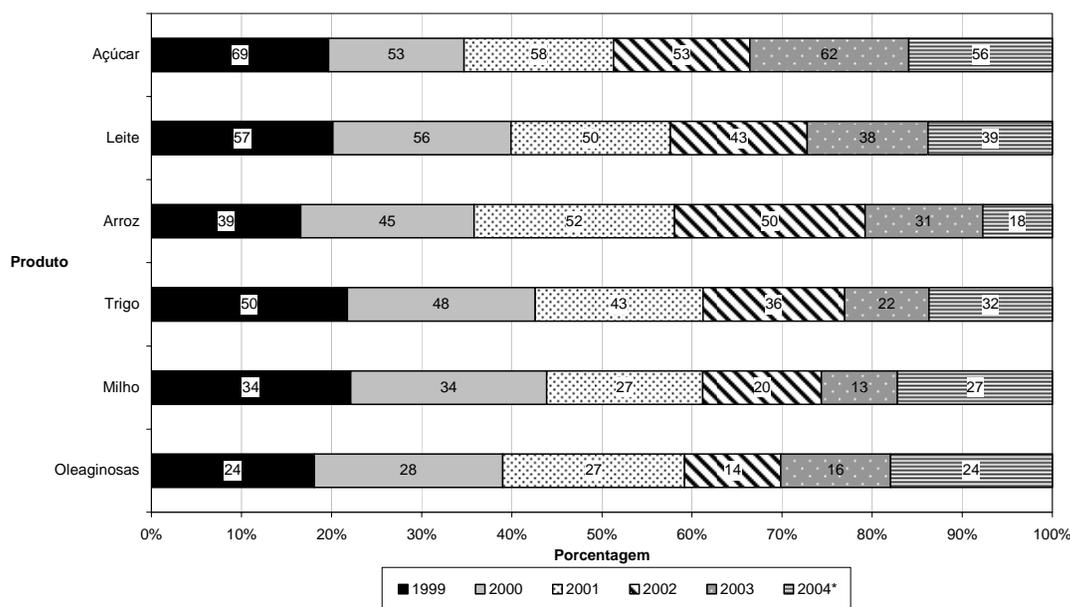
---

<sup>25</sup> A redução verificada em 2006 reflete os efeitos da decisão sobre o contencioso do algodão na OMC (ver próximo capítulo).

Total de Suporte (*Total Support Estimate*), que fornece índice do apoio total do governo ao setor agrícola e inclui, além do PSE, a Estimativa de Apoio ao Consumidor (*Consumer Support Estimate*) e a Estimativa de Apoio a Serviços Gerais (*General Services Support Estimate*), totalizou US\$ 109,6 bilhões em 2005, o maior valor desde 1986, primeiro ano das avaliações da OCDE baseadas nesses indicadores (OCDE, *agricultural databases* 2005).

As *commodities* que recebem mais subsídios em relação ao valor bruto de sua produção, segundo a OCDE, são, respectivamente: o açúcar (58,5%), o leite (47,1%), o arroz (39,1%) e o trigo (38,5%). O gráfico 07 mostra a proporção do PSE sobre a produção das principais *commodities* da agricultura americana, entre 1999 e 2004.

**Gráfico 07. Proporção do PSE sobre o valor bruto da produção de commodities. EUA, 1999-2004**



\*previsão

Fonte: OCDE, *agricultural databases* 2005.

Assim, a descrição e a análise que aqui se procedeu sobre o *Farm Security and Rural Investment Act* de 2002 permite confirmar a continuidade da política de suporte à produção agrícola nos Estados Unidos. A lei agrícola de 2002 reforçou os

instrumentos de proteção à agricultura e gerou altos níveis de subsídios, sobretudo de pagamentos diretos aos agricultores. Resta, contudo, conforme a linha de investigação proposta nesta pesquisa, avaliar a relação entre os resultados da lei agrícola norte-americana de 2002 e os compromissos assumidos pelos Estados Unidos perante a Organização Mundial do Comércio.

### **3 – O Acordo sobre Agricultura da OMC e o FSRI Act de 2002**

#### **3.1 – A Conformidade do FSRI Act com o AsA: o Contencioso do Algodão**

Qualquer exame sobre a conformidade dos programas de subsídios instituídos pela lei agrícola de 2002 com as disposições do Acordo sobre Agricultura da OMC deve iniciar pela apreciação do painel sobre subsídios ao algodão, estabelecido em março de 2003 pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC e concluído em março de 2005, após a circulação do relatório final do Órgão de Apelação.

O painel sobre os subsídios do algodão foi, sem exagero, divisor de águas nos contenciosos comerciais. Pela primeira vez foram questionados programas de subsídios não específicos por *commodity*, inclusive os pagamentos considerados desvinculados da produção, e os programas americanos de garantia de crédito à exportação. O questionamento brasileiro foi pioneiro em utilizar estudo econométrico para quantificar o montante de “prejuízo grave” causado pelos subsídios agrícolas, nos termos do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) da OMC. Além disso, a reclamação brasileira foi impetrada antes do fim da Cláusula da Paz, prevista para expirar em 2003. O pioneirismo é reforçado pelo complexo e extenuante procedimento do painel: foram três audiências entre as partes, fato inédito nas controvérsias na OMC, e o relatório final, com mais de 350 páginas, além das mais 1.500 páginas de anexos, foi concluído um ano e meio após seu início, depois de sucessivos adiamentos.

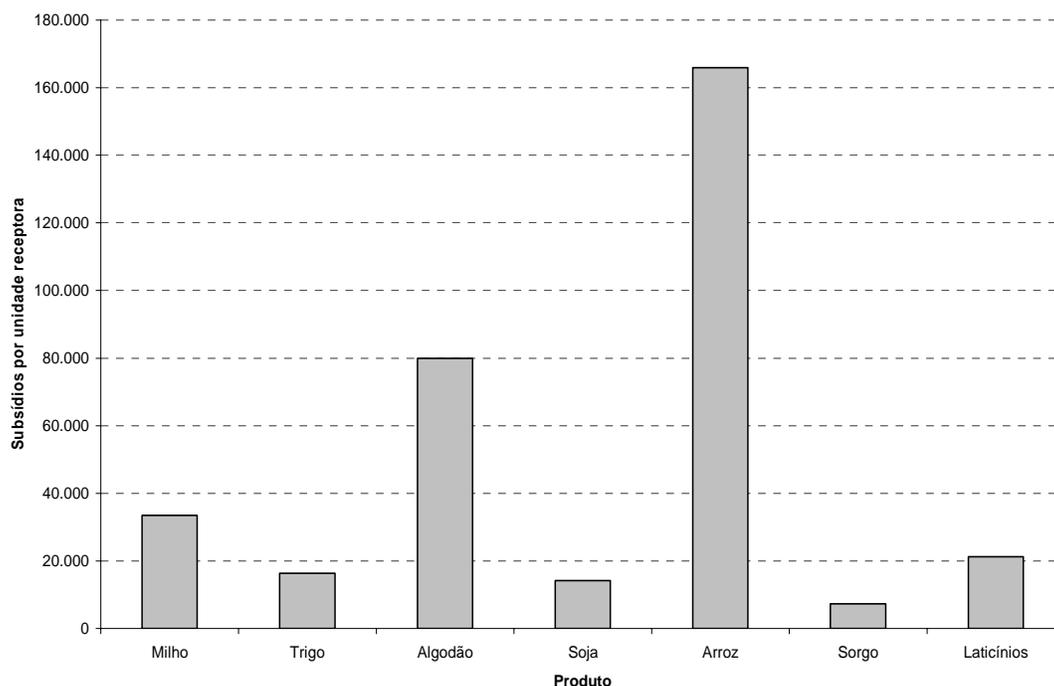
A lei agrícola de 2002 garantiu o suporte aos produtores de algodão por meio de seis instrumentos de proteção: os programas de *marketing loan* (MALs e LDPs); os pagamentos diretos; os pagamentos contracíclicos; os programas de seguro à plantação; os programas de crédito à exportação; e os pagamentos tipo *Step-2* (*Step-2 payments*). O questionamento do Brasil no contencioso do algodão considerou, ainda,

subsídios concedidos durante a vigência do FAIR Act de 1996, nomeadamente, os PFCs e o MLA, além dos *Cottonseed Subsidies*, destinados a auxiliar a indústria do algodão a cobrir os custos de beneficiamento e disciplinados pelo *Agricultural Assistance Act* de 2003.

Os pagamentos tipo *Step 2* funcionam como programa especial de *marketing loan* para o algodão. Direccionam-se tanto aos exportadores da *commodity* como aos compradores de algodão no mercado interno. O programa fornece pagamentos diretos aos exportadores e compradores de algodão nos Estados Unidos sempre que o preço do algodão no mercado norte-americano é superior à média dos cinco menores preços utilizados no *Cotlook-A Index*, utilizado como referência para os preços mundiais do algodão pelo USDA. Os pagamentos asseguram aos compradores domésticos preço inferior ao preço obtido com o produto importado e garantem aos exportadores preço competitivo no mercado internacional. Dessa forma, o *Step 2* estimula a demanda pelo algodão americano nos mercados doméstico e internacional (Summer, 2003: 23-24).

Além da existência de programas específicos, ao longo da evolução da política agrícola norte-americana os produtores de algodão receberam proporcionalmente mais subsídios que produtores de outras *commodities*. Nos últimos dez anos, as maiores quantidades de recursos foram concedidas ao suporte à produção de milho e trigo, no entanto os subsídios *per capita* para produtores de algodão foram muito superiores aos subsídios concedidos às outras *commodities*, à exceção do arroz, conforme demonstra o gráfico 08. Entre 1995 e 2005, a média anual dos subsídios para os produtores de algodão foi de US\$ 80 mil, por unidade receptora.

**Gráfico 08. Subsídios por unidade receptora. EUA, 1995-2005**



**Fonte:** *Environmental Working Groups, Farm Subsidy Database, 2006*

**Nota:** Dados não incluem os pagamentos tipo *Step-2* e incluem os reembolsos a CCC efetuados pelos agricultores

Segundo os dados do USDA, o valor total dos subsídios à produção do algodão foi de US\$ 20,5 bilhões, entre 1998 e 2006. No mesmo período, o valor da produção americana de algodão foi de US\$ 37,7 bilhões, o que significa que os subsídios corresponderam a 54,3% do valor total da produção (USDA-FAS-Budget: *Table 35 – CCC Net Outlays By Commodity and Function, 2006* e USDA-ERS, *Data Sets: Value added to the U.S. economy by the agricultural sector via the production of goods and services, 2000-2005*).

A petição inicial do Brasil no contencioso do algodão arrolou dados sobre a parcela da produção de algodão dos Estados Unidos que participou nos programas de *marketing loan*, entre 1999 e 2002. A Tabela 07 demonstra que quase 100% da produção norte-americana de algodão obteve financiamentos da CCC por meio do MALs ou dos LDPs, no período.

**Tabela 07. Total da participação da produção americana de algodão nos programas de *marketing loan***

Ano	Produção Americana	Parcela da produção que participou dos programas de <i>marketing loan</i>	Taxa de participação	Valor total dos pagamentos
1999	7.821 bilhões de libras	7.865 bilhões de libras	98,26%	US\$ 1,5 bilhões
2000	8.064 bilhões de libras	7.849 bilhões de libras	97,33%	US\$ 0,54 bilhões
2001	9.409 bilhões de libras	9.338 bilhões de libras	99,25%	US\$ 2,5 bilhões
2002	8.030 bilhões de libras	7.896 bilhões de libras	98,33%	US\$ 0,95 bilhões

**Fonte:** USDA *apud* Brasil, 2003: 26.

O impacto dos subsídios americanos à produção de algodão pode ser avaliado pela relação entre a participação das exportações americanas no mercado internacional de algodão e os preços da *commodity*. Em 1998, a produção americana cresceu 20%, enquanto os preços caíram para o piso de US\$ 0,29 por libra-peso, bastante abaixo da média histórica de US\$ 0,72 por libra-peso. A participação dos Estados Unidos nas exportações mundiais, que era de 17% entre 1998 e 1999, aumentou para 40% entre 2002 e 2003. Ademais, em 2004, o custo médio da produção nos EUA foi de US\$ 1,41 por quilo da fibra, enquanto o preço médio no mercado internacional era de US\$ 1,21. No mesmo ano, o governo americano assegurou o pagamento de US\$ 1,59 por quilo da fibra aos produtores de algodão (Costa e Bueno, 2004:26-27 e 32-33).

A percepção de que os subsídios norte-americanos causavam distorção no mercado internacional de algodão e ultrapassavam os limites estabelecidos na Organização Mundial do Comércio levou o governo brasileiro a buscar o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC para arbitrar sobre a legalidade dos programas de apoio à produção do algodão americano. Os delegados do Brasil na OMC argumentaram que os efeitos do conjunto dos subsídios norte-americanos provocaram prejuízo grave à produção de algodão no país. O governo brasileiro apoiou seus argumentos legais em análise econométrica elaborada pelo professor Daniel Summer,

da Universidade da Califórnia, em Davis, que baseou seu estudo em modelo utilizado pelo Congresso americano e pelo USDA para analisar a lei agrícola (cf. Summer: 2003, 34). Sem os subsídios, segundo análise do professor Summer, a produção americana seria 28,7% menor e as exportações seriam reduzidas em 41,2% entre 1999 e 2002. No mesmo período, os preços internacionais seriam 12,6% mais altos (Summer, 2003: 28-29).

A reclamação brasileira envolveu diversos aspectos da política agrícola dos Estados Unidos e abrangeu as regras do AsA e do ASMC<sup>26</sup> e do GATT. Participaram como terceiras partes a Argentina, a Austrália, o Benin, o Canadá, o Chade, a China, a União Européia, a Índia, a Nova Zelândia, o Paquistão, o Paraguai e Taiwan. O contencioso lidou com várias disposições dos dois códigos e diversas questões processuais foram discutidas. É possível resumir os principais argumentos da ação brasileira em seis pontos, discriminados abaixo, em conjunto com a contestação do governo americano e as decisões dos juízes que compuseram o painel:

- Violação da Cláusula da Paz.
  - O governo brasileiro alegou que os subsídios americanos não poderiam ser protegidos pela Cláusula da Paz, pois teriam ultrapassado os níveis de 1992. Segundo a reclamação brasileira, o governo americano destinou por volta de US\$ 2 bilhões para o algodão, em 1992, e mais de US\$ 4 bilhões em 2001. Por essa razão, os Estados Unidos não estariam em conformidade com os requisitos da Cláusula da Paz.
  - Em resposta, os representantes do governo americano alegaram que a metodologia de comparação dos níveis de apoio deveria basear-se em taxa de apoio. Segundo o argumento americano, o nível de apoio

---

<sup>26</sup> Foi invocada a inconformidade dos programas americanos com as seguintes disposições: artigos 3.3, 7.1, 8, 9.1 e 10.1 do AsA; artigos 3.1 (b), 3.2, 5(c), 6.3(b), 6.3(c), 6.3(d), 3.1(a) (inclusive o item (j) da Lista Ilustrativa de Subsídios à Exportação do Anexo I) do ASMC; e o artigo III:4 do GATT.

em 1992, calculado pelo preço-alvo (*target price*) vigente na época, seria superior ao de 2003, baseado no preço mínimo (*loan rate*). Afirmaram, ainda, que somente os programas específicos para a produção de algodão poderiam ser considerados no cálculo do total de subsídios e que os pagamentos derivados de programas desvinculados da produção deveriam ser excluídos dos níveis calculados. Ademais, os americanos reivindicaram apreciação preliminar em separado sobre a aplicação da Cláusula da Paz.

- O painel não atendeu a solicitação americana sobre julgamento em separado para a Cláusula da Paz, uma vez que não há qualquer disposição sobre a necessidade de tal julgamento nos acordos da OMC. Sobre as questões substantivas, decidiu que as medidas de apoio à produção doméstica discriminadas pelo governo brasileiro garantem suporte à cultura do algodão, em valores superiores a 1992. Assim, tais medidas não estão em conformidade com os requisitos da Cláusula da Paz e não são isentas de contestações perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. O painel incluiu os programas não-específicos e os pagamentos desvinculados da produção em seu cálculo (Schnepf, 2005: 05; WorldTradeLaw.net, 2004:10-17; Costa e Bueno, 2004:46-47; WTO, 2004:118-167).
- Os pagamentos diretos e os *Production Flexibility Contracts* não podem ser considerados como desvinculados da produção.
  - O governo brasileiro alegou que os PFCs, regulados pelo FAIR *Act* de 1996, e os pagamentos diretos, regulados pelo FSRI *Act*, de 2002, não poderiam ser considerados como pagamentos desvinculados da produção e, portanto, não cumpririam com as exigências de inclusão na “Caixa Verde” do AsA. Por conseguinte, não estariam livres de compromissos de redução.

- O governo dos Estados Unidos procurou demonstrar que os programas questionados não se vinculam ao plantio de algodão, pois se baseiam no histórico da produção e, por essa razão, estariam em conformidade com os critérios da Caixa Verde. Ademais, os delegados americanos argumentaram de forma incisiva contra a inclusão de pagamentos não específicos no cálculo dos subsídios ao algodão. Para os EUA, os programas não específicos teriam efeitos reduzidos de distorção no comércio.
  - O painel decidiu que os PFCs e os pagamentos diretos não se enquadram na categoria de medidas de “Caixa Verde”, pois sua regulação contém disposições que proíbem a extensão dos pagamentos aos produtores de frutas, vegetais e arroz silvestre (*wild rice*), o que significa que tais programas são relacionados ao tipo de produção. Tal restrição, segundo o painel, representa um incentivo à produção de outras *commodities*, como o algodão (Schnepf, 2005: 06; WorldTradeLaw.net, 2004:10-17; Costa e Bueno, 2004:46; WTO, 2004:100-118).
- Os pagamentos tipo *Step 2* operam como subsídios à exportação e como subsídios direcionados à substituição de importação.
  - Os delegados brasileiros argumentaram que os pagamentos tipo *Step 2* para os exportadores deveriam ser considerados como subsídios à exportação e seriam inconsistentes com as disposições do AsA e do ASMC. Ademais, alegaram que os pagamentos tipo *Step 2* para os compradores domésticos funcionariam como subsídios destinados à substituição de importação, proibidos pelas regras do GATT.
  - Os representantes do governo dos Estados Unidos alegaram que o programa *Step 2* é direcionado a compradores de algodão em geral e não diferencia compradores domésticos e exportadores. Por essa razão,

faria parte de sua política de apoio interno e deve ser considerado como política de “Caixa Amarela”. Não estaria sujeito, assim, às limitações dos subsídios à exportação.

- Em sua decisão, o painel concluiu que os pagamentos tipo *Step 2* para exportadores são efetuados em separado e são concedidos mediante prova da exportação de algodão norte-americano. O painel considerou que tais pagamentos são determinados pelas exportações e, por conseguinte, devem ser qualificados como subsídios à exportação proibidos pelas regras da OMC. Os pagamentos para compradores domésticos foram qualificados como subsídios destinados à substituição de importação, igualmente proibidos (Schnepf, 2005: 07; WorldTradeLaw.net, 2004:22-24; Costa e Bueno, 2004:40; WTO, 2004:176-189).
- As garantias de crédito à exportação operam como subsídios à exportação.
  - Os representantes brasileiros alegaram que as condições muito favoráveis dos programas GSM-102, GSM-103 e SCGP, tais como as taxas de juros aplicadas, os prazos de pagamento de até dez anos e os prêmios cobrados, não cobririam os custos operacionais e eventuais perdas, ofereceria benefícios inconsistentes com as regras do Asa e do ASMC.
  - Em resposta à alegação brasileira, os delegados norte-americanos sustentaram, preliminarmente, que o artigo 10.2 do AsA determinou o adiamento da criação de regras internacionais sobre garantias de crédito à exportação para produtos agrícolas, o que impede o questionamento de tais programas perante o OSC da OMC. No mérito, alegaram que os prêmios cobrem os custos e as perdas de

longo prazo e que no mercado há práticas análogas àquelas dos programas do governo dos Estados Unidos.

- O painel decidiu que os programas de garantia de crédito à exportação dos Estados Unidos funcionam, de fato, como subsídios à exportação, uma vez que sua receita não cobre os custos operacionais de longo prazo, e violam as regras do AsA. Ademais, concluiu que a violação se aplica a todas as *commodities*, cujos valores de subsídios não foram especificados no *Country Schedule* dos Estados Unidos, como o algodão. Com relação aos subsídios constantes do *Country Schedule*, concluiu que as garantias de crédito à exportação concedidas aos exportadores de arroz excedem os compromissos de redução assumidos segundo as regras do AsA (Schnepf, 2005: 07-08; WorldTradeLaw.net, 2004:24-29; Costa e Bueno, 2004:50; WTO, 2004:191-231).
- Os subsídios norte-americanos causaram prejuízo grave.
  - Os representantes do governo brasileiro alegaram que os subsídios destinados aos produtores de algodão contribuíram para o excesso na produção da *commodity* nos Estados Unidos, o que levou a aumento repentino das exportações de algodão norte-americano, sobretudo entre 1999 e 2002, quando o valor dos subsídios aos cotonicultores aumentou de maneira significativa. O governo brasileiro alegou que o crescimento das exportações americanas de algodão causou prejuízo grave aos produtores de algodão no Brasil por três motivos: i) por provocar o crescimento da participação americana no mercado mundial de algodão; ii) por substituir ou impedir a venda do algodão brasileiro em terceiros mercados; e iii) por contribuir para queda acentuada nos preços mundiais de algodão. Segundo as contas brasileiras, o prejuízo total calculado, o qual inclui perdas na receita do

setor, nos rendimentos públicos, na balança comercial, em serviços correlatos (e.g. transporte e beneficiamento do algodão) e no emprego, seria de US\$ 600 milhões só em 2001. Tais prejuízos violariam as disposições do ASMC e do GATT. Os delegados brasileiros sustentaram, ainda, que o prejuízo causado pelos mesmos programas será reproduzido nos anos seguintes.

- Em resposta, os representantes dos Estados Unidos alegaram que a queda na utilização do algodão em seu mercado interno provocou o aumento das exportações americanas. Ademais, sustentaram que a redução nos preços seria resultado de fatores não considerados pelo governo brasileiro em sua análise, como o baixo crescimento da economia mundial, a competição com as fibras sintéticas, de menor custo, a liberação dos estoques chineses, entre outros. Os delegados americanos afirmaram, ainda, que a análise brasileira não identificou probabilidade previsível e iminente de grave prejuízo futuro, o que seria exigido para provar a ameaça de prejuízo nos anos seguintes. Outros pontos legais e de interpretações do texto dos acordos foram questionados pela defesa americana.

- A decisão do painel considerou que os programas determinados pelos preços de mercado, isto é os LDPs, os MALs, o MLA, os CCPs e os pagamentos tipo *Step-2*, causaram prejuízo grave nos termos do artigo 6.3(c) do ASMC, ou seja, provocaram supressão dos preços de mercado entre 1999 e 2002. No entanto, o painel considerou que não foi estabelecido nexos causal entre os programas de suporte doméstico que não são determinados pelos preços de mercado, isto é, os PFCs, os pagamentos diretos e os programas de seguro à plantação, e a queda nos preços internacionais do algodão. O painel eximiu-se de analisar a reclamação brasileira de prejuízo futuro, uma vez que a extinção dos subsídios mencionados, no tempo sugerido pelo relatório, resultaria em

mudança do cenário analisado (Schnepf, 2005: 08-11; WorldTradeLaw.net, 2004:32-42; Costa e Bueno, 2004:48-50; WTO, 2004:262-347).

- O *Foreign Sales Corporation Repeal and Extraterritorial Income Act* (FSC-ETI Act) de 2000 instituiu subsídios à exportação de algodão.

- A alegação brasileira incorporou, por referência, os mesmos argumentos e queixas da União Européia em contencioso anterior (DS108), que decidiu pela inconsistência das medidas disciplinadas pelo FSC-ETI Act com o AsA e o ASMC.

- A defesa americana alegou que o Brasil não apresentou elementos suficientes para apreciação e decisão do painel. A decisão da disputa anterior teria efeito apenas *inter partes* e, por essa razão, não poderia ser aplicada de maneira automática no contencioso entre Brasil e Estados Unidos.

- O painel aderiu aos argumentos americanos e afirmou que a decisão anterior não vincula outros painéis. Assim, concluiu que o governo brasileiro falhou em apresentar argumentos e evidência a respeito dos efeitos do FSC-ETI Act no mercado do algodão. Como resultado, o painel desobrigou-se de analisar a reclamação brasileira (Schnepf, 2005:11; WorldTradeLaw.net, 2004:29-30; Costa e Bueno, 2004:50; WTO, 2004:234-249).

Em suma, a reclamação brasileira combinou os compromissos assumidos à luz de dois códigos, o AsA e o ASMC. O Órgão de Apelação manteve as decisões adotadas pelo painel, com pequenas observações sobre algumas resoluções e interpretações, de pouca importância no resultado final. Os programas considerados condenados pelo relatório final foram: os programas de crédito à exportação, os pagamentos tipo *Step 2*, os programas de *marketing loan*, como os MALs, e os CCPs.

O painel considerou que os PFCs e os pagamentos diretos não podem ser considerados como desvinculados da produção, contudo não encontrou evidências que comprovassem que tais pagamentos causaram prejuízo grave nos termos do ASMC.

O painel considerou que os programas GSM 102, GSM 103 e SCGP e os pagamentos tipo *Step 2* para exportadores constituem subsídios à exportação proibidos pelo AsA e determinou ao governo dos Estados Unidos sua extinção “sem demora”. O prazo estabelecido para o fim dos programas foi de 06 meses a partir da data de adoção do painel pelo OSC ou, no máximo, em 01 de julho de 2005. O mesmo foi decidido para os pagamentos tipo *Step 2* para compradores domésticos, considerados como subsídios destinados à substituição de importações. Para os subsídios à produção condenados pelo painel (LDPs, MALs, MLA e CCPs), foi recomendado ao governo dos Estados Unidos que tomasse medidas necessárias para eliminar seus efeitos adversos ou que extinguisse os programas (WTO, 2004:350-351).

Em resposta às recomendações do painel, em julho de 2005 o Congresso americano incluiu disposição no *Déficit Reduction Act* que determina eliminação dos pagamentos tipo *Step 2*. Pressões dos cotonicultores, mormente do Conselho Nacional do Algodão (*National Cotton Council*), todavia, adiaram o fim do *Step-2* para 31 de julho de 2006. Ademais, USDA anunciou mudanças nos programas de garantia de crédito à exportação. Os programas GSM-102 e SCGP adotaram estrutura baseada nos riscos do mercado, que inclui a eliminação do teto para as taxas pagas pelos segurados. A CCC deixou de admitir inscrições para o programa GSM-103 e transferiu as coberturas do GSM-103 do ano de 2005 para o GSM-102, o que explica a mudança nos empréstimos concedidos pelos programas de crédito à exportação verificada em 2006, descrita no item anterior deste trabalho (Schnepf, 2006:04-05; WTO, 2006: 86,87). O objetivo das mudanças anunciadas pelo USDA foi de adaptar seus programas de crédito à exportação à realidade do mercado e, assim, abolir os benefícios que enquadraram tais programas como subsídio à exportação. Em relação

aos subsídios de apoio à produção interna, como os CCPs e os programas de *marketing loan*, o governo americano não anunciou nenhuma mudança.

Segundo os dados da petição do Brasil os pagamentos tipo *Step 2* somaram US\$ 1,55 bilhão entre 1998 e 2001, tanto para exportadores como para compradores domésticos (Brasil, 2003:45;47). O economista chefe do USDA, Keith Collins, acredita que o fim do programa *Step 2* pode resultar em diminuição dos preços domésticos do algodão, por volta de 2% ou 3% por libra, e em aumento dos preços internacionais do algodão. A queda nos preços internos, contudo, pode provocar aumento nos valores dos pagamentos anticíclicos recebidos pelos cotonicultores, o que compensaria a perda pela queda do preço no mercado interno (Collins *apud* Schnepf, 2006:06). Já o programa GSM-102 destinou US\$ 1,3 bilhões para o algodão entre 1999 e 2002 (Brasil, 2003:49). As mudanças propostas pelo USDA teriam impacto negativo da exportação do algodão americano e reforçariam os efeitos da extinção dos pagamentos tipo *Step-2* (Schnepf, 2006:06).

A resposta norte-americana não seguiu o prazo determinado pelo painel e ignorou as recomendações sobre os subsídios à produção doméstica. Dessa forma, o governo brasileiro requereu, em 2005, autorização da OMC para impor sanções no valor de US\$ 3 bilhões, em relação aos subsídios à exportação, e de US\$ 1 bilhão em relação aos programas de apoio interno. O governo dos Estados Unidos requereu arbitragem da OMC em relação aos valores calculados pelos brasileiros e os dois países chegaram a acordos (18/08/2005; WT/DS267/25 e 07/12/2005; WT/DS267/29) que suspenderam as retaliações. No acordo sobre os subsídios à exportação, o governo brasileiro reconheceu as alterações na legislação sobre os pagamentos tipo *Step 2*, bem como as mudanças nos programas de garantia de crédito à exportação.

Em agosto de 2006, no entanto, o governo brasileiro exerceu seu direito de retomar o processo de autorização de retaliações e requereu abertura de painel de implementação das decisões do OSC sobre subsídios ao algodão, com objetivo de verificar o impacto das medidas adotadas pela administração americana. Os

representantes brasileiros alegaram que as medidas adotadas pelos Estados Unidos não são consistentes com as disposições do AsA e do ASMC ou não cumprem com as recomendações e decisões do OSC (WTO,2006:03). De acordo com as regras processuais da OMC, o painel de implementação tem 90 dias para divulgar seu relatório final sobre o exame das medidas de adotadas pelos Estados Unidos, no entanto, em janeiro de 2007, o *chairman* do painel expediu comunicado em que informa que, em razão da complexidade do caso, os árbitros do painel esperam encerrar seu trabalho em julho de 2007 (ver 11/01/2007; WT/DS267/32).

O relatório do painel condenou os subsídios ao algodão, contudo, as implicações das decisões adotadas pelo OSC nesse contencioso possuem impacto bem mais amplo para a política agrícola dos Estados Unidos, como veremos a seguir.

### **3.2 – Principais questões na relação entre o AsA e o FSRI Act de 2002**

Antes mesmo de medidos seus impactos, a lei agrícola de 2002 já apontava para aumento nos níveis de subsídios à produção doméstica e para o descumprimento das disposições da OMC. Logo após sua publicação, o FSRI Act foi alvo de diversas críticas por parte de autoridades de outros países, que ressaltaram seu caráter protecionista. O vice-ministro chinês de comércio chegou a declarar que a lei agrícola de 2002 “produziu impacto negativo na implementação dos compromissos assumidos pela China perante a OMC” (cf. Wisemayer *apud* Summer, 2003:120).

Um ano após sua publicação, o professor Daniel Summer elaborou análise sobre as implicações da lei agrícola de 2002, em que apontava possível descumprimento dos níveis de AMS em razão do aumento nas *loan rates*, da atualização da área-base calculada para efeito dos pagamentos e da instituição dos pagamentos anticíclicos. (Summer, 2003:113).

Em resumo, o estudo prévio de Summer sinalizou que o aumento das *loan rates* para o milho e o trigo teria impacto nas obrigações americanas na OMC, uma

vez que esses dois produtos constavam na categoria de produtos específicos da AMS americana. Além disso, o aumento da *loan rate* para essas duas *commodities* aliado à redução da *loan rate* para soja poderia provocar crescimento da produção do trigo e do milho e uma queda na produção da soja nos EUA (Summer, 2003: 109-110).

Summer apontou que a possibilidade de atualização da área plantada poderia alterar o comportamento dos agricultores, com impactos no mercado doméstico e no comércio internacional. Como mencionado no capítulo anterior, a atualização da área-base beneficiou agricultores que expandiram sua produção até 2001, pois permitiu aumento da quantidade de terra cultivada com direito a receber pagamentos do governo. O autor esclarece que a permissão de atualização da área poderia influenciar o comportamento dos agricultores, na medida em que a expectativa de novas atualizações no futuro poderia levar ao aumento da terra cultivada e da produção, com objetivo de garantir mais subsídios. (Summer, 2003: 111-113).

As considerações sobre o impacto da atualização da área plantada na expectativa dos agricultores relacionam-se não apenas com os programas baseados nos preços de mercado, como os CCPs, mas também com os programas desvinculados da produção e do preço. Uma vez que os pagamentos desvinculados baseiam-se no histórico da produção, o aumento da terra cultivada e da produção teria impacto em futuras atualizações da área-base para cálculo dos subsídios. Em sua análise, o autor reconhece que tal suposição carece de evidências empíricas, contudo, acredita que considerações sobre as expectativas dos agricultores em relação à política agrícola devem ser apreciadas (Summer, 2003: 111-113). Tal efeito já indicava que os programas desvinculados da produção e do preço poderiam não ser incluídos na Caixa Verde do AsA, uma vez que teriam impacto na produção.

Apesar das suspeitas e dos indícios sobre a inadequação do FSRI *Act* com as regras da OMC, não havia comprovação taxativa da ilegalidade dos subsídios americanos. Mudanças nas medidas de apoio interno tendem a produzir efeitos diversos e interdependentes na produção de vários produtos, não raro ao mesmo

tempo. Seria necessário aguardar alguns anos de vigência da nova lei para avaliar o impacto dos mecanismos de suporte à produção, cujos resultados dependem das variações no mercado.

Ademais, apenas a análise econômica não é suficiente para distinguir programas contrários aos compromissos do AsA. A interpretação do texto do acordo pode determinar diferentes tratamentos de conceitos fundamentais, como “distorção no comércio” ou “impacto na produção”. Uma situação em que um economista encontraria efeitos de distorção no comércio pode não ser enquadrada nas regras do acordo. Por outro lado, uma análise legal do texto pode concluir que determinada medida não se enquadra nas exigências do AsA, enquanto a análise econômica dos efeitos da mesma medida aponta nenhuma distorção ou distorção mínima no comércio (Brink, 2007:06).

Pode-se afirmar que o ponto de partida para avaliação da compatibilidade das medidas de apoio interno americanas com o AsA é o teto da AMS, considerado o compromisso primário dos países em relação aos subsídios domésticos. O teto da AMS deriva do cálculo das AMS específicas e não específicas por produto, deduzido o limite permitido pela cláusula *de minimis*. A verificação do cumprimento dos níveis AMS, contudo, depende do enquadramento das políticas em uma das Caixas do AsA.

Essa é uma questão central que gera diversas dúvidas. Por exemplo, a aplicação de modelos econométricos para analisar os efeitos dos pagamentos desvinculados demonstra que tais pagamentos podem influenciar o tipo de produto utilizado pelos agricultores e o total da área plantada. Estima-se, inclusive, que programas desvinculados podem possuir forte impacto na produção, caso o valor das transferências provenientes de pagamentos desvinculados seja muito alto (ver OCDE, 2005b). Igualmente, os programas de conservação do meio ambiente podem possuir requisitos com conseqüências na produção e no preço (ver Blandford, 2006). Em tese, tanto os pagamentos desvinculados como os programas de conservação são

considerados medidas de Caixa Verde, pois geram pouca ou nenhuma distorção no comércio internacional.

Em princípio, a notificação dos países à OMC sobre seus níveis de subsídios prevê a classificação de suas políticas domésticas segundo as Caixas do acordo. Não há, contudo, incentivos para que os países cumpram com seus compromissos de notificação. Tampouco há mecanismo que obrigue os membros da OMC a notificarem seus níveis de AMS ou eventuais mudanças nos programas de apoio interno. O Comitê de Agricultura da OMC, criado para avaliar a implementação das regras do AsA, é pouco eficiente, apesar de se reunir quatro vezes por ano, desde 1995. Embora aplicada, a discricionariedade do Comitê para questionar as notificações possui pouco ou nenhum impacto, uma vez que as questões dirigidas não impõem desafios aos representantes dos países ao elaborar suas respostas (Josling, 2003:06). Os Relatórios de Política Comercial (*Trade Policy Reviews*), apesar de recorrerem a análises sobre os instrumentos de política agrícola e sobre os níveis de apoio, também não oferecem conclusões sobre a implementação das regras da OMC (e.g. ver 20/06/2006 WT/TPR/S/160/ sobre os EUA).

Os Estados Unidos deixaram de notificar a OMC sobre seus níveis de AMS e de subsídios à exportação a partir de 2001, ou seja, antes do FSRI *Act* de 2002. Dessa forma, programas relevantes criados em 2002, como os pagamentos anticíclicos e os pagamentos diretos não foram oficialmente incluídos em nenhuma das Caixas do AsA pelos Estados Unidos.

Com base nas notificações anteriores, na evolução dos programas americanos e nos documentos do painel do algodão é possível deduzir com razoável grau de certeza em qual das Caixas estariam os principais mecanismos de suporte criados pela lei agrícola de 2002, segundo a interpretação norte-americana. Destarte, os programas de *marketing loan* (LDPs e MALs), assim como durante a vigência do FAIR *Act*, seriam enquadrados na Caixa Amarela. Os pagamentos diretos, que substituíram os PFCs, seriam notificados como de tipo Caixa Verde pelos EUA. Já os pagamentos

anticíclicos, que incorporaram os MALs como programas permanentes na legislação de 2002, seriam também notificados na Caixa Amarela, mas na categoria de pagamentos não específicos, uma vez que não requerem o cultivo de produtos pré-determinados. No contencioso do algodão, todavia, os árbitros da OMC rejeitaram a classificação dos PFCs e dos pagamentos diretos como medidas de Caixa Verde. Como consequência, tais medidas seriam automaticamente incluídas na Caixa Amarela e, portanto, consideradas no cálculo dos níveis da AMS norte-americana.

Não há no relatório do painel ou no relatório do Órgão de Apelação qualquer menção a possível descumprimento dos níveis de AMS pelos Estados Unidos. É razoável admitir, contudo, que a inclusão dos PFCs e dos pagamentos diretos no cálculo da AMS importaria no descumprimento do limite do nível de apoio interno permitido para os Estados Unidos. Como mencionado, os anos entre 1986 e 1988 compõem o período-base para cálculo da AMS, segundo as regras do AsA. A AMS dos Estados Unidos foi calculada em pouco menos de US\$ 24 bilhões no período-base, o que significa que, ao final dos seis anos de implementação, a medida de apoio não deveria ultrapassar o teto de US\$ 19,1 bilhões. Segundo os dados do USDA, até 2001, último ano das notificações americanas, os Estados Unidos não excederam seu limite na OMC, mesmo com o forte crescimento dos subsídios em 1998: em 1999 e 2000, a os níveis de AMS alcançaram US\$ 16,8 bilhões, em cada ano, e em 2001, US\$ 14,4 bilhões. Durante o mesmo período, os pagamentos provenientes dos PFCs, não incluídos no cálculo da AMS, totalizaram US\$ 5.04 bilhões, em 1999, US\$ 5.04 bilhões, em 2000 e US\$ 4.04 bilhões, em 2001.

O impacto da inclusão dos PFCs e dos pagamentos diretos no cálculo da AMS é bem maior que a simples soma dos valores desses programas mais os valores de AMS calculados segundo as notificações americanas. Os PFCs e os pagamentos diretos seriam incluídos na Caixa Amarela como medida de apoio não específica por produtos, o que significa que, em alguns anos, os Estados Unidos poderiam exceder o limite de 5% estabelecido pela cláusula *de minimis* para produtos não específicos. A metodologia de cálculo adotada pela OMC estabelece que caso o país não exceda os

5% da cláusula *de minimis*, os subsídios concedidos pelos programas não específicos por produto não entram no cálculo do AMS. Assim, se os Estados Unidos mantiveram os pagamentos não específicos abaixo de 5% do valor total de sua produção (por volta de US\$ 10 bilhões), tais pagamento não foram contabilizados no cálculo da AMS americana. Por outro lado, ultrapassado o teto da cláusula *de minimis*, o valor total de pagamentos deve ser considerado.

O economista Daniel Summer elaborou estudo em que calcula o total da AMS dos Estados Unidos a partir de 2000, caso os PFCs e os pagamentos diretos fossem incluídos na Caixa Amarela. Summer utilizou dados do USDA e calculou eventuais deduções da cláusula *de minimis* tanto para produtos não-específicos como para produtos específicos. A análise aponta que os Estados Unidos ultrapassaram o limite de 5% da cláusula *de minimis* para produtos não específicos em 2000, 2001 e 2006. Por conseguinte, a AMS norte-americana totalizou US\$ 29,1 bilhões, em 2000, US\$ 25,3 bilhões, em 2001 e US\$ 26,3 bilhões, em 2006, bastante acima do limite estabelecido pelas regras do AsA (Summer, 2005:10). A tabela 08 reproduz os cálculos realizados por Summer para medir a AMS dos Estados Unidos entre 2000 e 2006.

**Tabela 08. Cálculo da AMS com PFCs e pagamentos diretos incluídos na Caixa Amarela como medidas não específicas por produto. EUA, 2000-2006**

Tipo de medida	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Caixa Verde notificada pelos EUA							
<i>General services</i>	8.554	9.214					
<i>Domestic food aid and public stockholding for food security</i>	32.377	33.916					
<i>Payments for relief from natural disasters</i>	2.141	1.421					
<i>Structural adjustments (resource, retirement, or investment)</i>	1.608	1.730					
<i>Enviromental payments</i>	309	291					
Total da Caixa Verde	44.989	46.572					
AMS específica por produto							
<i>Loan deficiency payments</i>	6.273	5.592	5.380	693	461	4.411	5.124
<i>Marketing loan gains</i>	733	610	642	190	114	293	596
<i>Cotton user payments</i>	237	182	182	456	304	441	389
<i>Certificate exchange gains</i>	664	1.975	2.000	998	268	1.447	408
<i>Outros commodity payments</i>	2.660	76	5	1.321	9	990	970
Total dos <i>commodity payments</i>	10.567	8.435	8.209	3.658	1.156	7.582	7.487
Outras medidas específicas por produto	457	367	412	412	412	412	412
Programas de suporte de preço (laticínios, açúcar, amendoim)	5.840	5.825	5.515	5.515	5.515	5.515	5.515
Total da AMS específica por produto	16.864	14.627	14.136	9.585	7.083	13.509	13.514
Total da AMS específica por produto (com dedução da <i>de minimis</i> )	16.802	14.413	14.007	9.497	7.018	13.385	13.291
AMS não específica por produto							
Suporte à renda (PFCs e pagamentos diretos)	5.068	4.100	3.968	3.857	5.278	5.287	5.237
Indenizações de seguros não cobertos pelos prêmios	1.396	1.770	2.892	1.869	1.481	1.481	1.481
<i>Market loss assistance/countercyclical payments</i>	5.463	4.649	0	3.705	1.027	2.513	5.913
Outros pagamentos não específicos por produto	419	418	419	419	419	419	419
Total da AMS não específica por produto	12.346	10.928	7.279	9.850	8.205	9.700	13.050
Valor total da produção agrícola dos EUA	189.520	198.502	194.984	216.592	241.241	239.600	240.400
Participação em % ( <i>de minimis</i> = 5%)	6,5%	5,5%	3,7%	4,5%	3,4%	4,0%	5,4%
Total da AMS não específica por produto (com dedução da <i>de minimis</i> )	12.346	10.928	0	0	0	0	13.050
Total da AMS	29.148	25.341	14.007	9.497	7.018	13.385	26.341

\*estimado

Fonte: Adaptado de Summer, 2005.

No mesmo estudo, Daniel Summer procurou investigar a possibilidade de os subsídios americanos à produção de outras *commodities*, além do algodão, causarem prejuízo grave a outros membros da OMC, nos termos do ASMC. Ainda que objeto primário deste trabalho seja a relação entre política agrícola dos EUA e o AsA, considera-se relevante para a análise aqui conduzida apresentar os resultados encontrados por Summer também em relação ao ASMC.

Summer considerou os principais destinos dos pagamentos do governo americano para eleger as *commodities* sujeitas à investigação (milho, trigo, soja e arroz) e desenvolveu modelo de simulação para investigar a possível redução nos preços mundiais causada pelos subsídios americanos. O autor buscou estabelecer conexão entre os subsídios concedidos à produção das *commodities* selecionadas e a redução dos preços no mercado internacional. Sua análise concentrou-se em três fatores: a quantidade dos subsídios em relação à produção; a relação entre as receitas dos agricultores e os custos de produção; e os efeitos dos subsídios no mercado internacional (Summer, 2005:14). Cada um desses fatores está relacionado à análise conduzida pelo painel no contencioso do algodão.

Sobre o primeiro fator, é importante notar que os árbitros da OMC concluíram que o governo brasileiro não conseguiu demonstrar nexos causal entre a alegação de prejuízo grave e os PFCs e os pagamentos diretos. Não obstante, o Órgão de Apelação, apesar de manter a decisão do painel, emitiu relevante qualificação em que indica que pagamentos não vinculados ao preço podem produzir efeitos na produção com conseqüências para a redução dos preços internacionais. Summer considerou as decisões do painel e do Órgão de Apelação e produziu duas estimativas distintas para medir a quantidade de subsídios em relação à produção. A primeira incluiu os PFCs e pagamentos diretos e a segunda considerou apenas os programas vinculados ao preço. Em ambas avaliações Summer encontrou quantidades de subsídios comparáveis às quantidades encontradas para o algodão. A proporção do total de subsídios em relação ao valor da produção estimada para 2006 é de 44,6% para o milho, 50,9% para o trigo 39,6% para o arroz e 6,9% para a soja (Summer:2005, 15;17-18).

Na análise sobre o segundo fator, a relação entre a receita e o custo da produção, Daniel Summer demonstrou que para as quatro *commodities* avaliadas o custo médio da produção por acre é maior que a receita de mercado por acre. A estimativa, baseada no custo da produção medido pelo USDA, comprova que a média dos agricultores teria prejuízo se contasse apenas com ganhos do mercado e, por conseguinte, demonstra que os subsídios compensam grande parte das perdas. O painel do algodão considerou que a relação entre os custos da produção do algodão e a receita dos agricultores indicou evidência denexo causal entre os subsídios americanos e a redução nos preços internacionais. Os pagamentos do governo compensam as perdas dos agricultores e permitem a venda do produto a preços mais baixos (Summer, 2005:18-19).

As análises sobre a quantidade de subsídios e sobre a relação entre receita e o custo de produção fornecem evidências de que subsídios americanos estimulam a produção das *commodities* no país. Para calcular o efeito dos subsídios no mercado internacional, Summer recorreu a modelo de simulação em que considera: a taxa de subsídio; o grau em que os subsídios estimulam a produção; a parcela da produção subsidiada no mercado considerado; a parcela da demanda em cada mercado; e a elasticidade da oferta e da demanda nos Estados Unidos e no mercado considerado (Summer, 2005:19-20).

Apesar de os Estados Unidos responderem por 40% das exportações mundiais de soja, a quantidade de subsídios para a *commodity* nos últimos anos foi relativamente baixa (5,4% do valor total da produção em 2004 e, 6,9% em 2005 e 2006), o que torna o reduzido seu impacto no mercado mundial. Para as outras *commodities*, contudo, Summer encontrou impacto significativo dos subsídios americanos nos preços mundiais. A eliminação dos subsídios corresponderia a redução de 10% a 9% nos preços do milho, de 8% a 6% nos preços do trigo e de 6% a 4% nos preços do arroz. A variação corresponde à elasticidade da oferta internacional estimada pelo autor (Summer, 2005:21).

Além do exame sobre os principais programas de apoio à agricultura dos Estados Unidos, Summer afirma, no mesmo estudo, que a política de apoio à produção de laticínios é provavelmente a mais vulnerável a reclamações na OMC.

Os programas para os laticínios são variados, complexos e bastantes difundidos entre os produtores. Assim como o açúcar, os laticínios são protegidos por altas tarifas alfandegárias e por quotas tarifárias. Ademais, o suporte aos laticínios corresponde a grande parcela da AMS norte-americana para produtos específicos. O *Milk Income Loss Contract* (MILC), criado em 2002, destinou mais de US\$ 1 bilhão de subsídios em momento de baixa nos preços. Segundo o autor, os programas específicos para os laticínios reduzem os preços domésticos e incentivam a exportação, o que pode incentivar futuros painéis na OMC liderados por exportadores de laticínios como Austrália e Nova Zelândia, sob a alegação de que os subsídios impedem acesso ao mercado norte-americano (Summer, 2005: 23-24).

Afora as medidas de apoio interno, o relatório do contencioso do algodão foi taxativo em afirmar que os programas de garantia de crédito à exportação operam como subsídios à exportação ilegais para produtos não discriminados. Para as *commodities* especificadas nos *Schedules*, o painel considerou que, à exceção do arroz, os subsídios não ultrapassaram os limites estabelecidos. Os programas de acesso a mercado e de ajuda alimentar, embora relevantes para a política agrícola dos EUA, não são disciplinados pelo AsA.

Ainda que uma comprovação do desrespeito das regras da OMC perante o OSC exija apreciação mais detalhada, as evidências aqui apresentadas permitem concluir que os Estados Unidos não cumprem com os compromissos de redução de subsídios agrícolas estabelecidos na Rodada Uruguai. Com fulcro nas decisões dos relatórios sobre o contencioso do algodão e em análise produzida por especialista em política agrícola, sugeriu-se uma razoável interpretação das regras para cálculo da AMS, a qual indica que os Estados Unidos ultrapassaram os limites de subsídios estabelecidos pelo AsA.

Ademais, a análise conduzida por Summer fornece provável medida dos impactos dos subsídios americanos no mercado internacional do trigo, do milho e do arroz. O resultado encontrado demonstra que produtores em outros países sofreram perdas significativas em razão da redução dos preços internacionais provocada pelo protecionismo agrícola dos Estados Unidos.

Assim, pode-se concluir que é alta a probabilidade de surgirem novos questionamentos sobre a política agrícola dos Estados Unidos perante o OSC. As atuais regras de notificação da OMC tornam improvável o estabelecimento de painel sobre os limites da AMS americana, contudo podem aparecer novas reclamações sobre produtos específicos, similares ao painel do algodão. Além disso, a percepção de que os EUA descumpriram as disposições do AsA reduzem sua credibilidade e dificultam sua posição negociadora na presente Rodada de negociações da OMC.

É possível que os resultados da Rodada Doha evitem o estabelecimento de novos painéis contra os subsídios agrícolas americanos, ao menos em relação à lei agrícola de 2002. No entanto, como se pretendeu demonstrar, nem mesmo o criticado acordo da Rodada Uruguai logrou ser cumprido pelos Estados Unidos. A implementação de novas regras dependerá não só de seu rigor antiprotecionista mas também da criação de mecanismos capazes de verificar a real implementação das decisões e, mais importante, da existência de incentivos concretos para que os países cumpram com as regras da Organização Mundial do Comércio.

### **3.3 – A Rodada Doha e a Lei Agrícola de 2007**

Na Rodada Doha, iniciada em 2001, mais uma vez a agricultura desempenha papel central nas negociações. A agenda de desenvolvimento de Doha reconheceu a necessidade de assegurar benefícios concretos aos países em desenvolvimento, o que inclui a negociação de novo acordo agrícola direcionado para redução substantiva dos subsídios nos países desenvolvidos.

O prazo final da Rodada foi previsto para janeiro de 2005, todavia diferentes posições e propostas distintas tornaram as negociações bem mais complexas que o esperado. Durante todo o processo, a agricultura tem sido o principal motivo de divergência, uma vez que a importância conferida pelos países em desenvolvimento à redução do protecionismo agrícola, aliada à dificuldade encontrada nos países desenvolvidos para reformar os instrumentos de proteção, torna extremamente árdua a tarefa de definição de regras multilaterais para a agricultura.

Dessa forma, somente em julho de 2004, depois de mais de dois anos de pouco progresso, os países-membro da OMC lograram concluir um acordo (*Framework Agreement*) que estabeleceu as bases para a continuidade das negociações nos três pilares criados na Rodada Uruguai: acesso a mercados, subsídios à exportação e medidas de apoio interno.

Em relação aos subsídios às exportações, o *Framework Agreement* logrou avanços importantes. Os países-membro concordaram em eliminar de todas as formas de subsídios à exportação e medidas de efeito equivalente, em data a ser negociada. Decretou-se, assim o fim dos subsídios à exportação. Houve, ainda, avanços efetivos na regulação dos créditos à exportação, das práticas usadas por empresas estatais de comércio e dos programas de ajuda alimentar (MRE, 2006:38-40).

Sobre as medidas de apoio interno, os países concordaram em fixar tetos para *commodities* específicas e em harmonizar os compromissos, de modo que países com nível mais alto de subsídios estarão sujeitos a reduções maiores. Foi estabelecido que os compromissos de redução não devem se concentrar só nas Caixas mas também em no nível geral de subsídios (*Overall Level of Trade-Distorting Support*), que inclui, além da AMS, a Caixa Azul e a cláusula *de minimis* e que deve ser reduzido em 20% no primeiro ano de implementação do futuro Acordo sobre Agricultura. Ademais, as regras da Caixa Azul foram modificadas para acomodar os pagamentos anticíclicos dos Estados Unidos (MRE, 2006:36-38).

Os compromissos sobre acesso a mercado foram os que menos avançaram no acordo de 2004. Os países-membro concordaram em cortes mais profundos para tarifas mais altas, contudo não se chegou a consenso sobre os níveis de corte almejados e sobre as regras para quotas tarifárias. O acordo estabeleceu definição de “produtos especiais” e “produtos sensíveis” (*special and sensitive products*), cujo acesso se dará por meio de cortes tarifários menores e cotas de importação. A definição exata dos produtos sensíveis ficou para futuras etapas de negociação (MRE, 2006:40-42).

A Conferência Ministerial da OMC, realizada em Dezembro de 2005, em Hong Kong, deveria preparar o fim das negociações da Rodada, prevista para meados de 2006. No entanto, pouco se progrediu em relação ao *Framework Agreement*: os avanços em relação aos subsídios à exportação foram considerados simbólicos, pois já haviam sido negociados; os níveis de redução das medidas de apoio interno continuaram indefinidos; e houve retrocesso na negociação sobre acesso a mercados, com a criação de medidas especiais de salvaguarda, além da ainda indefinida condição dos produtos especiais (Jank e Tachinardi, 2006: 86-87).

Mesmo com as indefinições de Hong Kong, os países-membro da OMC acreditavam ser possível chegar a um acordo final no prazo estipulado e mantiveram as negociações com objetivo concluir a Rodada ainda em 2006. Em julho de 2006, todavia, o Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy, declarou estarem suspensas as negociações da Rodada Doha, depois que os Ministros dos EUA, UE, Brasil, Japão, Austrália e Índia, reunidos de Genebra, falharam em chegar a consenso sobre as regras para agricultura.

Em verdade, a suspensão das negociações da Rodada em julho de 2006 foi provocada pela recusa do governo americano em aceitar as propostas de acesso a mercado oferecidas pelos demais membros e em admitir uma diminuição substantiva de seus níveis de subsídios. A proposta final americana para as medidas de apoio interno incluiu a redução na AMS (recalculada segundo o período-base de 1999-2000) de 60% para os Estados Unidos e de 83% para a UE; a redução em 50% da cláusula *de minimis* (de 5% para 2,5% do valor total da produção); e o limite de 2,5% do valor do total da produção para Caixa Azul. Em acesso a mercados, os EUA propuseram uma redução média de 66% das tarifas (MRE, 2006:143-2-143).

Em comparação com as propostas dos demais membros, a oferta americana divergiu, sobretudo, nos números e na porcentagem de redução oferecida. Durante a negociação em Genebra, todos os membros, à exceção dos Estados Unidos, demonstraram flexibilidade para a chegar a resultado final. A

relutância americana gerou desconforto entre os negociadores e acusações de que os americanos estariam bloqueando as negociações (ICTSD, 2006:03).

Em fevereiro de 2007, as negociações da Rodada foram retomadas, após reunião dos principais países-membro da OMC, em Davos, na Suíça. Embora possa conferir novo impulso às negociações, a retomada da Rodada Doha ressaltou as preocupações dos negociadores com o fim do mandato negociador do Executivo americano, previsto para julho de 2007.

A Constituição dos Estados Unidos delega ao Congresso a competência para disciplinar as relações comerciais do país com o resto do mundo. É praxe no governo americano, contudo, que o Congresso conceda autoridade negociadora – *Trade Promotion Authority* (TPA) – ao Poder Executivo para negociar acordos comerciais dos EUA com o resto do mundo. A TPA simplifica o procedimento de acordos comerciais ao conferir ao Congresso o direito de apenas aprovar ou rejeitar o que foi negociado, sem possibilidade de adendos ou modificações.

Dessa forma, o mandato negociador dos Estados Unidos no sistema multilateral de comércio é representado pela TPA, que não raro é aprovada com série de exceções e indicações protecionistas, como foi o caso da última TPA aprovada em 2002. No caso da agricultura, contudo, a lei agrícola consolidou-se como fonte do mandato negociador americano, à frente da TPA, uma vez que estipula os programas de apoio ao setor agrícola e o volume de recursos a eles destinado. Na prática, a lei agrícola constitui restrição de primeira ordem para as posições negociadoras dos EUA em agricultura.

Em 31 de janeiro de 2007, o Secretário de Agricultura dos Estados Unidos, Mike Johanns, apresentou a proposta do USDA para a lei agrícola que deverá ser aprovada pelo Congresso americano até o final do ano, com vigência prevista para o período 2008-2013. A leitura preliminar do projeto enviado ao Congresso indica que a proposta do USDA mantém os principais programas de suporte à renda dos

agricultores, com pequenas alterações que visam modificar disposições já condenadas pela OMC ou que podem ser objeto de futuras reclamações<sup>27</sup>.

Segundo o USDA, a futura lei agrícola contribuirá para a redução do imenso déficit público dos Estados Unidos, pois irá diminuir em US\$ 10 bilhões as despesas com a agricultura, em relação à lei de 2002. A redução, todavia, é relativa. O orçamento da proposta prevê aumento de US\$ 5 bilhões em relação à projeção das despesas da atual lei agrícola para os próximos dez anos, ou seja, caso o *FSRI Act* fosse estendido para mais dez anos, totalizaria US\$ 5 bilhões a menos do que a proposta da lei agrícola de 2007, segundo as estimativas do USDA.

O projeto do USDA prevê a manutenção dos *Loan Deficiency Payments* e *Marketing Assistance Loans*, principais programas de sustentação da renda da agricultura. A alteração central da proposta é o estabelecimento de *loan rates* em 85% da Média Olímpica dos últimos cinco anos, nos moldes do que foi aplicado durante o *FAIR Act*. O *FSRI Act* fixou as *loan rates* até 2007, em níveis considerados altos pelos administradores americanos. Segundo o USDA, a utilização da média olímpica permitiria a instituição de mecanismo orientado por critérios de mercado e reduziria as despesas com os programas de *marketing loan*. Apesar de uma possível redução nas *loan rates*, o projeto mantém a proteção ao setor agrícola em programa baseado em preços mínimos, que minimiza eventuais perdas dos agricultores e incentiva a produção.

Os pagamentos diretos também devem ser mantidos na próxima lei agrícola. O USDA propôs o fim da atualização da área plantada e do histórico da produção, com o objetivo explícito de atender às exigências de qualificação na Caixa Verde do AsA. Por outro lado, sugeriu aumento nas taxas utilizadas para calcular o total de subsídios destinados aos agricultores por meio dos pagamentos diretos. O projeto do USDA também inclui o fim da limitação do cultivo de frutas, legumes e arroz silvestre (*wild rice*), o que significa que o principal motivo

---

<sup>27</sup> O projeto enviado pelo USDA ao Congresso dos Estados Unidos está disponível em <http://www.usda.gov/wps/portal/usdafarmbill.htm>

encontrado pelos árbitros do painel do algodão para considerar os pagamentos diretos como não desvinculados da produção foi eliminado. Além disso, a proposta do USDA inclui US\$ 250 milhões adicionais destinados exclusivamente a agricultores iniciantes e prevê aumento de mais de US\$ 5 bilhões no montante de pagamentos diretos destinados aos agricultores.

Os pagamentos anticíclicos continuariam a existir, mas sua fórmula de cálculo baseada no preço seria substituída por fórmula baseada na renda dos agricultores. O projeto prevê a substituição dos preços-alvo por uma renda-alvo nacional por acre (*national target revenue per acre*), calculada para cada *commodity*, sendo que o cálculo da renda-alvo consideraria os preços-alvo da legislação de 2002. Os CCPs baseados na renda permitem proteção não só do preço pago pelo produto mas também da quantidade produzida, caso o agricultor enfrente dificuldades na produção, em razão, por exemplo, de secas ou geadas. Percebe-se, nesse caso, a manutenção de um dos principais instrumentos de proteção da política agrícola americana, por meio de uma fórmula de cálculo mais sofisticada, cuja relação com a variação dos preços do mercado é bem menos evidente.

Ademais, o projeto de lei prevê o fim da *three-entity rule*, que permite aos agricultores triplicarem seus pagamentos, porém mantém o teto de US\$ 360 mil por pessoa e aumenta o mínimo permitido para os pagamentos anticíclicos e os pagamentos diretos. O orçamento para os programas de conservação aumentou em US\$ 7,8 bilhões, além de mais US\$ 1,5 bilhões para programas destinados à produção de energia renovável. Os programas de incentivo à exportação condenados pela OMC foram extintos, à exceção do GSM-102, modificado para atender as regras de mercado. Já os recursos para os programas de acesso à mercado foram expandidos em US\$ 250 milhões e devem ultrapassar US\$ 2 bilhões de dólares em dez anos. O projeto prevê a continuidade dos programas de suporte aos laticínios, cujos recursos aumentaram em US\$ 790 milhões e a manutenção de quotas tarifárias para o açúcar.

Em suma, aparentemente, a projeto da lei agrícola enviado pelo USDA ao Congresso tem como objetivo eludir a redução do protecionismo agrícola. A

proposta modifica disposições que acentuam o possível efeito de distorção do mercado internacional, ao mesmo tempo em que mantém alto nível de transferências de recursos ao setor agrícola. É possível prever uma redução nos pagamentos de tipo Caixa Amarela, como os LDPs e os MALs, que será compensada pelo já previsto aumento significativo dos pagamentos supostamente enquadrados na “Caixa Verde”. O acréscimo de US\$ 5 bilhões nos pagamentos diretos deve contrabalançar eventuais perdas resultantes de reduções nas *loan rates*, que, ressalte-se, dependem das variações dos preços do mercado.

A lei agrícola de 2007 depende da aprovação do Congresso e alterações propostas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado deverão ser incorporadas ao texto final da lei. Apesar da apontada coincidência entre os dispêndios com a política agrícola e votos conferidos aos republicanos (ver Thompson, 2005:09) é razoável admitir que o Congresso democrata eleito em 2006 não modificará as principais linhas da política agrícola americana. Além da já mencionada tradição democrata de apoio ao setor agrícola, os dois partidos majoritários nos Estados Unidos julgam a área rural americana como segmento importante para seu futuro político. O cenário de disputa presidencial em 2008 reforça o fato de que nenhum dos dois partidos irá arriscar perder votos dos agricultores com propostas de mudanças na política agrícola. Essa pressão eleitoral é ainda mais evidente entre os democratas, que esperam retornar à Casa Branca após oito anos de governo republicano.

Assim, percebe-se que a Rodada Doha terá que enfrentar o projeto de uma lei agrícola que reproduz os tradicionais instrumentos de apoio à agricultura nos Estados Unidos, os quais estão, de certa forma, impregnados na cultura política e institucional americana. A posição americana nas negociações em julho 2006 demonstra a dificuldade da atual administração dos Estados Unidos em decidir sobre a redução do protecionismo na agricultura.

Especulou-se que a rígida posição americana, responsável pela interrupção da Rodada, estaria relacionada às eleições legislativas de novembro de 2006 ou a pressões para que a Secretária de Comércio (*US Trade Representative*) dos EUA, Susan Schwab, empossada em abril de 2006, demonstrasse determinação em

aceitar apenas resultado claramente favorável ao país. Seja qual o for o motivo, analistas apontam crescimento do sentimento protecionista nos EUA, em razão, sobretudo, das preocupações com a competição chinesa e possibilidade de crescimento do desemprego. Isso que indica que membros do governo e parlamentares podem se mostrar relutantes em adotar medidas que podem ser interpretadas como contrárias aos interesses econômicos dos EUA, especialmente em relação à agricultura (ICTSD, 2006:03).

A retomada da Rodada Doha, em fevereiro de 2007, pode atribuir às negociações estímulo necessário para conclusão do acordo final. O fim da TPA em julho de 2007, contudo, impõe o encerramento deste semestre como prazo para a conclusão da Rodada. A renovação da TPA, que já parecia incerta no Congresso republicano, é ainda mais improvável – embora não impossível – no Parlamento dominado pelos democratas. Se for renovada, a TPA deverá conter algumas exceções e restrições aos negociadores, principalmente em agricultura. Caso não seja renovado, o mandato negociador do Executivo americano deve ser aprovado pelo Congresso apenas em 2009, após a eleição do novo presidente.

Ainda que a Rodada chegue ao fim este ano, restam dúvidas sobre o impacto do novo acordo na política agrícola americana. A análise conjunta do que já foi negociado em Doha e da proposta da lei agrícola de 2007 permite antever uma migração de recursos entre as Caixas, sem necessariamente implicar em redução dos efeitos dos subsídios no setor agrícola dos Estados Unidos. Ademais, a inclusão da classificação de “produtos especiais” e “produtos sensíveis” e a redefinição da Caixa Azul para incluir pagamentos anticíclicos, em conjunto com os problemas de implementação abordados no item anterior, tornam ainda mais questionável os resultados da Rodada Doha para a redução do protecionismo agrícola nos Estados Unidos.

Ressalte-se, contudo, que qualquer conclusão é precipitada. Embora permitam antecipar tendências, as disposições aqui analisadas são preliminares e poderão ser reformadas. Mesmo depois de sua aprovação, considerações conclusivas sobre o impacto do Acordo sobre Agricultura da Rodada Doha e da futura lei agrícola americana só poderão ser emitidas após avaliados seus efeitos

nos mercados domésticos e internacional. Os novos programas de sustentação da agricultura nos Estados Unidos poderão ter efeito reduzido de distorção no mercado, como acreditam alguns analistas, assim como o futuro acordo agrícola da OMC poderá contribuir para a redução dos subsídios nos Estados Unidos e no mundo. É necessário aguardar para responder a essas questões de maneira objetiva.

## 4 – Considerações Finais

Neste trabalho, buscou-se analisar a relação entre os instrumentos de suporte à agricultura dos Estados Unidos, instituídos pelo *Farm Security Investment Act*, de 2002, e os compromissos de redução de subsídios agrícolas assumidos pelos países-membro da Organização Mundial do Comércio. A fim de atingir o objetivo proposto o estudo foi dividido em três etapas: a) a compreensão do processo de regulação da agricultura no sistema multilateral de comércio; b) a análise da evolução da política agrícola dos Estados Unidos, com ênfase nos programas criados pela lei agrícola de 2002; e c) avaliação da relação entre o *FSRI Act* e as regras do Acordo sobre Agricultura da OMC.

A primeira etapa do trabalho permitiu a compreensão do lugar da agricultura no sistema multilateral de comércio. A reorganização da ordem internacional após 1945, liderada pelos Estados Unidos, conferiu *statuts* de exceção à agricultura nas regras multilaterais de comércio. O protecionismo agrícola foi compreendido como parte da necessidade de manter estabilidade em setores mais sensíveis para a economia doméstica, na linha do propugnado pelas teses de Ruggie e de Wolfe.

O primeiro capítulo indicou o lento progresso nas negociações agrícolas no âmbito do GATT. Demonstrou-se que, durante a vigência do Acordo Geral de 1947, o setor agrícola foi beneficiado pelo uso generalizado de exceções que acomodaram programas agrícolas domésticos. Na década de 1980, a intensificação de políticas agrícolas protecionistas, provocada pela queda nos preços e nas exportações agrícolas mundiais, forçou a instalação de negociações multilaterais substantivas sobre agricultura, que resultaram na criação do Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai. O AsA estabeleceu reduções substanciais progressivas às medidas de apoio e proteção à agricultura e suas regras compreendem a tríade: acesso a mercados, medidas de apoio interno e subsídios às exportações.

Na segunda etapa, as considerações sobre a evolução da política agrícola dos EUA indicaram o surgimento de um padrão protetor que direcionou o estabelecimento de programas de suporte à agricultura desde *New Deal*.

Verificou-se que a proteção ao setor agrícola norte-americano está direcionada para a manutenção da renda dos agricultores por meio de instrumentos que reduzem o impacto das oscilações externas do mercado de bens primários na economia doméstica. A continuidade do padrão protetor até os dias atuais foi atribuída à força do *lobby* agrícola nos Estados Unidos, de acordo com as conclusões de Veiga.

Ao longo dos anos, o poder público americano desenvolveu uma série de mecanismos de proteção à agricultura que conformaram uma complexa rede de programas destinados a transferir recursos aos agricultores. Pode-se apontar, contudo, como principal instrumento de proteção, os *nonrecourse loans*, empréstimos baseados em preços mínimos, cujos pagamentos podem ser efetuados mediante entrega das colheitas. Em 2002, o *FSRI Act* abandonou as tímidas mudanças pró-mercado da legislação de 1996 e reforçou o perfil protetor da política agrícola dos Estados Unidos. O segundo capítulo demonstrou que, entre 2002 e 2007, o governo americano destinou quantidade significativa de subsídios aos agricultores. Por exemplo, em 2005, as transferências diretas atingiram o nível recorde de US\$ 24,3 bilhões.

Por fim, a terceira etapa deste trabalho concluiu que os programas instituídos pelo *FSRI Act* não estão em conformidade com as regras do Acordo sobre Agricultura. O contencioso do algodão na OMC, além de condenar subsídios destinados aos cotonicultores, esclareceu algumas dúvidas sobre os programas de sustentação à produção de *commodities* nos Estados Unidos. Os árbitros da OMC condenaram os pagamentos anticíclicos, instituídos em 2002, e decidiram que os pagamentos diretos não podem ser considerados como desvinculados da produção. Dessa forma, com fulcro nas decisões do painel do algodão, foi possível apontar que os subsídios americanos à produção agrícola interna ultrapassam os níveis estabelecidos pelas regras do AsA. Apontou-se, também, conforme assinalou estudo de Daniel Summer, a possibilidade de os subsídios americanos à produção de milho, trigo e arroz causarem prejuízo grave a outros membros da OMC, nos termos do ASMC. Ainda restam, contudo, dúvidas sobre a metodologia a ser adotada pela OMC para determinar quais programas efetivamente possuem efeitos de distorção do comércio internacional.

As considerações sobre a Rodada Doha e futura lei agrícola norte-americana apontaram possíveis transformações nas regras multilaterais para a agricultura, bem como as prováveis mudanças da nova lei. O estágio atual das negociações indica alguns avanços na redução do protecionismo agrícola, contudo, mais uma vez, a inclusão de exceções e regras específicas pode minimizar a eficácia do futuro acordo agrícola. Outrossim, as mudanças previstas no atual projeto de lei do USDA podem possuir pequeno impacto na redução dos subsídios à produção agrícola americana. É importante reforçar, no entanto, que a análise pretendida sobre os futuros acordo e lei é apenas um exercício de antecipação de tendências e carece de objetividade científica, uma vez que está baseada em disposições preliminares, cujos efeitos ainda são incertos.

As conclusões deste trabalho indicam que a solução para o problema da consistência da política agrícola americana com as regras multilaterais para agricultura exige mudanças significativas nos programas instituídos pelo FSRI *Act*. O fim da Cláusula da Paz e a conclusão da Rodada Doha podem tornar os Estados Unidos alvo constante de painéis na OMC, não só em razão do descumprimento das regras do AsA mas também em razão de violação ao ASMC. Uma vez que os árbitros da OMC não definiram como o governo americano deveria adequar as políticas condenadas pelo contencioso do algodão às regras da OMC, não está claro se apenas uma redução nas *loan rates* ou se a mudança nos CCPs pretendida pelo USDA serão suficientes para afastar acusações de prejuízo grave ou de inconformidade com o Acordo sobre Agricultura.

A última proposta americana na Rodada Doha permitiu previsões otimistas dos negociadores sobre um acordo final, que não se concretizou. Apesar da possível redução no teto de subsídios é incerto se os novos de níveis de AMS, Caixa Azul, *de minimis* serão suficientes para extinguir ou reduzir de forma significativa os efeitos de distorção das políticas de apoio interno no comércio internacional. Os modelos econométricos utilizados para antecipar os efeitos das novas regras não conseguem precisar resultados ou não se adéquam às definições legais do acordo. Há dificuldades em interpretar e avaliar as mudanças

pretendidas e seu impacto no comportamento futuro dos agricultores. Ademais, a ausência de incentivos para notificação e de mecanismo efetivo de monitoramento da implementação das regras dificulta a avaliação dos programas aplicados. Dessa forma, as propostas de liberalização do comércio agrícola carecem de exatidão e possuem vertente intuitiva, o que faz com que as negociações baseiem-se em intenções cujos resultados não são evidentes.

Qualquer que seja o resultado da Rodada Doha, a conformidade dos instrumentos de proteção ao setor agrícola nos Estados Unidos com as regras da OMC para agricultura requer alterações profundas na estrutura da política agrícola americana. A nova legislação deverá modificar os principais programas e reduzir a quantidade de recursos transferidos aos agricultores, sob pena de continuar a desobedecer às obrigações assumidas pelo país no contexto internacional.

## Referências Bibliográficas

ABREU, Marcelo de Paiva. “O Brasil, o GATT e a OMC: história e perspectivas”. In *Política Externa* 9(4), 2001, pp.89-119.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report, 1986*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1986.

BASCO, Carlos; BUCCELLATO, Ivan; DELICH, Valentina; TUSSIE, Diana. *La Nueva Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural de los Estados Unidos. Un Análisis de sus Implicancias Comerciales*. Santiago de Chile: CEPAL, Série Comércio Internacional 41, dezembro, 2003. Disponível em: <http://www.cepal.org> Acesso em 17/09/2006

BHAGWATI, Jagdish. *Proteccionismo versus Comércio Livre*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1989.

BLANDFORD, David. *U.S. Environmental Programs and Green Box Provisions under the WTO Agreement on Agriculture*. International Agricultural Trade Research Consortium, Working Paper 06-01, 2006. Disponível em: <http://agecon.lib.umn.edu/iatrc/wp060001.pdf> Acesso em 05/01/2007

Brasil. “Brazil’s First Submission To The Panel Regarding The “Peace Clause” And Non-Peace Clause Related Claims”. In WTO. *United States – Subsidies on Upland Cotton*. WT/DS/267. Disponível em: [http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios\\_secretaria/cgc/peticaoinicial.doc](http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/peticaoinicial.doc) Acesso em 28/09/2006

BRINK, Lars. *Classifying, Measuring and Analyzing WTO Domestic Support in Agriculture: Some Conceptual Distinctions*. International Agricultural Trade Research Consortium, Working Paper 07-02, 2007. Disponível em: <http://www.iatrcweb.org/publications/working.htm> Acesso em 26/02/2007

CASELLA, Paulo Borba; MERCADANTE, Araminta de Azevedo (coord.). *Guerra Comercial ou Integração Mundial pelo Comércio? A OMC e o Brasil*. São Paulo: LTr, 1998.

COSTA, Sérgio Rodrigues; BUENO, Miguel Garcia. *A Saga do Algodão: das Primeiras Lavouras à Ação na OMC*. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, 2004.

DE MATTIA, Fabio Maria; BARBAGALO, Erica Brandini. “A Organização Mundial do Comércio e o Acordo sobre Agricultura”. In CASELLA, Paulo Borba; MERCADANTE, Araminta de Azevedo (coord.). *op cit.* São Paulo: LTr, 1998, pp. 267-292.

DELGADO, Nelson Giordano. *Condicionantes Externos à Reforma de Estado no Brasil: o GATT e o Acordo Agrícola da Rodada Uruguai*. Disponível em: [www.redcapa.org/Downloads/nelson\\_condicionantes\\_ext.doc](http://www.redcapa.org/Downloads/nelson_condicionantes_ext.doc). Acesso em 17/03/2003

DPB-MRE. *OMC – Agricultura*. Divisão de Agricultura e Produtos de Base- Ministério das Relações Exteriores, Maço de Referência, Reunião de Alto Nível do G-20, agosto de 2006.

EFFLAND, A.B. *U.S. Farm Policy: the first 200 years*. USDA-ERS, Agricultural Outlook, março, 2000. Disponível em: [www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/mar2000/ao269g.pdf](http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/mar2000/ao269g.pdf) Acesso em 02/08/2006.

EWG. *Farm Subsidy Database*, 2005. Disponível em: <http://www.ewg.org/farm/> Acesso em 05/01/2007.

FABIANI, Guido. “Um ciclo comum na evolução dos sistemas agrícolas contemporâneos”, *Ensaio FEE*, 16(1), 1995, pp. 11-51.

FAGUNDES, Maria Helena (org.). *Políticas Agrícolas e o Comércio Mundial*. Brasília: IPEA, 1994.

FAO. *The State of Food and Agriculture 1994*. Roma: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, 1994.

\_\_\_\_\_. *Uruguay Round Agreement: A Preliminary Assessment*. Roma: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, Commodity and Trade Division, ESC/M/94/4, março, 1994b.

FONSECA, Rinaldo B. *A Reforma das Políticas Agrícolas dos Países Desenvolvidos: Impactos sobre o Comércio Mundial*. Brasília: IPEA, Documentos de Trabalho, janeiro, 1994.

GATT. *Agreement on Agriculture*. Disponível em: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/10-24.doc](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/10-24.doc) Acesso em 05/10/2003.

GILPIN, Robert. *Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GOLDSTEIN, Judith. “Creating the GATT Rules: Politics, Institutions and American Policy”. In RUGGIE, John G. (ed.). *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press, 1993, pp. 201-232.

GUZZINI, Stefano. “Robert Gilpin: the realist quest for the dynamics of power”. In NEUMANN, Iver B.; WÆVER, Ole (eds.). *The Future of International Relations. Masters in the making?* London; New York: Routledge, 1997, pp.121-143.

HOEKMAN, Bernard M.; KOSTECKI Michel M. *The Political Economy of the World Trading System – from GATT to WTO*. New York: Oxford University Press, 1995.

IATRC. *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: an Evaluation*. The International Agriculture Trade Related Consortium, Commissioned Paper 9, julho, 1994. Disponível em:

<http://agecon.lib.umn.edu/iatrc/cp9.pdf> Acesso em 20/03/2006

ICTSD. *Agriculture Negotiations at the WTO. Developments and Setbacks since the Hong Kong Ministerial Conference*. International Centre for Trade and Sustainable Development, Quarterly Intelligence Report, 14, agosto de 2006. Disponível em:

[http://www.agradepolicy.org/output/resource/Ag\\_Negs\\_Aug06\\_Final.pdf](http://www.agradepolicy.org/output/resource/Ag_Negs_Aug06_Final.pdf) Acesso em 05/09/2006.

IGLESIAS, Roberto M. *A Crise do Comércio Agrícola Mundial*. Rio de Janeiro: Funcex, Texto para Discussão Interna nº 31, maio, 1991.

JACKSON, J.H. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1997.

JANK, Marcos S. *Agricultura e Política Agrícola nos Estados Unidos da América*. Tese de Livre Docência apresentada junto à Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2002.

JANK, Marcos S.; TACHINARDI, Maria H. “Prioridades Agrícolas na Rodada Doha em 2006: Subsídios Domésticos e Acesso para Produtos Sensíveis”. Revista Brasileira de Comércio Exterior. FUNCEX, 86, ano XX, 2006.

JOSLING, Tim. “Domestic Farm Policies and the WTO Negotiations on Domestic Support”. Estudo apresentado na Conferência *Agricultural Policy Reform and the WTO: Where are we heading?* Capri, junho, 2003. Disponível em: [www.heisummer.ch/pdf/Agriculture/Josling%20negotiations.pdf](http://www.heisummer.ch/pdf/Agriculture/Josling%20negotiations.pdf) Acesso em 15/08/2006

\_\_\_\_\_. “Asymmetries in International Trade: In Search of Institutional Innovation”. Estudo apresentado na Conferência da Associação Européia de Economia Agrícola, Universidade de Florença, Itália, Setembro, 2004. Disponível em:

<http://www.unifi.it/eaec/cpapers/18%20Josling.pdf> . Acesso em 15/08/2006

KOSICKI, Janusz e KOSICKA, Malgorzata. “The Influence of Agricultural Policy on the Development of Agriculture and Food Consumption in the USA” In BUKOWSKI, Slawomir (ed.). *The Dilemmas of Economic Policy, Development and Regional Economic Integration*. Radom: WSiB, 2005.

KRASNER, Stephen D (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LIPSON, Charles. “The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change”. In KRASNER, Stephen D (ed.). *op cit.*, pp.233-271.

MAGALHÃES, João. “A Negociação Agrícola na Rodada Uruguai”. In FAGUNDES, Maria Helena (org.), *op cit*, pp.305-347.

MILNER, Helen; KEOHANE, Robert. “Internationalization and Domestic Politics: An Introduction”. IN MILNER, Helen; KEOHANE, Robert (eds.) *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press: 1996.

OCDE. *National Policies and Agricultural Trade: Country Study on the European Economic Community*. Paris: Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, 1987.

\_\_\_\_\_. *New World Trade System: Readings*. Paris: Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, 1994.

\_\_\_\_\_. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring And Evaluation*. Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, 2003. Disponível em:

[www.oecd.org/dataoecd/25/63/2956135.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/25/63/2956135.pdf) Acesso em 13/04/2005

\_\_\_\_\_. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring And Evaluation 2005. Highlights*. Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, 2005. Disponível em:

[www.oecd.org/dataoecd/33/27/35016763.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/33/27/35016763.pdf) Acesso em 17/08/2006

\_\_\_\_\_. *Agricultural Databases: 2005*. Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, 2005. Disponível em:

<http://www.oecd.org/> Acesso em 05/01/2007

\_\_\_\_\_. *Decoupling: Illustrating Some Open Questions on the Production Impact of Different Policy Instruments*. Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, AGR/CA/APM(2005)/11/FINAL, 2005b. Disponível em:

[www.oecd.org/dataoecd/45/39/34815008.doc](http://www.oecd.org/dataoecd/45/39/34815008.doc) Acesso em 13/08/2006

OSTRY, Sylvia. “Looking Back to Look Forward: The Multilateral Trading System after 50 Years”. In THE WTO SECRETARIAT. *From Gatt to the WTO: the Multilateral Trading System in the New Millennium*. The Hague: Kluwer Law International, 2000, pp.97-111.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000 – 9ª reimpressão.

PONT-VIEIRA, Maria del Carmen. “O Sistema GATT e sua Importância para o Comércio Mundial Agrícola”. In FAGUNDES, Maria Helena (org.), *op cit*, pp.7-44.

RAUSSER, G.C. “Predatory versus productive government: the case of U.S. agricultural policies”. In *Journal of Economic Perspectives*, 6(3), 1992. Disponível em:

<http://www.jstor.org/> Acesso em 16/09/2006.

RAY, Daryll E. "Farm Policy Objectives and 1996 Farm Bill Premises". In Polopolus, Leo; Fountain, Carol (eds.). *Food and Agricultural Policies of the United States*. Gainesville: Universidade da Flórida, 2001, pp.55-77.

RÊGO, Elba Cristina Lima. "Do Gatt à OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o sistema multilateral de comércio", In *Revista do BNDES*, 3(6), dezembro, 1996, pp.3-22.

RUGGIE, John. "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order". In KRASNER, Stephen D (ed.). *op cit.*, pp.195-231.

\_\_\_\_\_. *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press, 1993.

\_\_\_\_\_. "Multilateralism: the Anatomy of an Institution". In RUGGIE, John G. (ed.). *op cit.*, pp.3-48.

SACERDOTI, Giorgio. "A Transformação do GATT na Organização Mundial de Comércio". In CASELLA, Paulo Borba; MERCADANTE, Araminta de Azevedo (coord.). *op cit.*, 1998, pp.50-69.

SCHNEPF, Randy. *Background on the U.S.-Brazil WTO Cotton Subsidy Dispute*. CRS Report for Congress, the Library of Congress, RL32571, 2005. Disponível em:

[www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL32571.pdf](http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL32571.pdf) Acesso em 05/09/2006.

\_\_\_\_\_. *US Agriculture Policy Responde to WTO Cotton Decision*. CRS Report for Congress, the Library of Congress, RS22187, 2006. Disponível em:

[fpc.state.gov/documents/organization/61058.pdf](http://fpc.state.gov/documents/organization/61058.pdf) Acesso em 05/09/2006.

SHIELDS, Dennis; YOUNG, Edwin. *1996 FAIR Act Frames Policy for 7 Years*. USDA-ERS, Agricultural Outlook Supplement, abril, 1996. Disponível em:

[www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aosupp.pdf](http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aosupp.pdf) Acesso em 10/08/2006

SILVA, Heloísa C. Machado da. *Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira da 1945-1979*. Brasília: Departamento de História – UNB, 2003.

SPERO, Joan; HART, Jeffrey. *The Politic of International Economic Relations*. 6<sup>th</sup>.ed, New York: San Martin's Press, 2003.

SUMMER, Daniel. "Implications of the US Farm Bill of 2002 for Agricultural Trade and Trade Negotiations". In *The Australian Journal of Agricultural Resource Economics*, 46(3), pp.99-122, 2003.

\_\_\_\_\_. *A Quantitative Simulation Analysis of the Impacts of U.S. Cotton Subsidies on Cotton Prices and Quantities*. 2003. Disponível em:

[http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios\\_secretaria/cgc/analisequantitativa.pdf](http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/analisequantitativa.pdf) Acesso em 28/09/2006

\_\_\_\_\_. *Boxed In. Conflicts Between U.S. Farm Policies and WTO Obligations*. CATO Institute, Trade Policy Analysis, 32, dezembro, 2005. Disponível em: [www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-032.pdf](http://www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-032.pdf) Acesso em 20/08/2006.

TANGERMANN, Stefan. “An Assessment of the Agreement on Agriculture”. In OCDE *op cit.* Paris: Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, 1994.

THOMPSON, Robert. *The US Farm Bill and the Doha Negotiations: On Parallel Tracks or a Collision Course?* The International Food and Agricultural Trade Policy Council, Issue Brief, setembro, 2005. Disponível em: <http://www.agritrade.org/Publications/IBs/329701.pdf> Acesso em 14/08/2006

USDA-ERS. *Data Sets – Farm Income: Data Files*. Disponível em: <http://www.ers.usda.gov/Data> Acesso em 02/08/2006

\_\_\_\_\_. *ERS Analysis: Selected Provision*. Disponível em: <http://www.ers.usda.gov/features/farmland/analysis/> Acesso em 02/08/2006.

\_\_\_\_\_. *Farm Income and Costs Briefing Room*. Disponível em: <http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmIncome/> Acesso em 02/08/2006

\_\_\_\_\_. *The 2002 Farm Bill: Provisions and Economic Implications*. Disponível em: <http://www.ers.usda.gov/Features/FarmBill/> Acesso em 02/08/2006

\_\_\_\_\_. “Value added to the U.S. economy by the agricultural sector via the production of goods and services, 2000-2005”. In USDA-ERS. *Data Sets-Farm Income-Data Files*. Disponível em: <http://www.ers.usda.gov/data/FarmIncome/finfidmu.htm> Acesso em 02/08/2006

USDA-FSA. “Summary of Export Credit Guarantee Program Activity, FY 2006”. In USDA-FSA, *Export Guarantee Programs*. Disponível em: <http://www.fas.usda.gov/excredits/ecgp.asp> Acesso em 05/01/2007

USDA-FAS-Budget. “Table 35 – CCC Net Outlays By Commodity and Function” In USDA-ERS, *Farm and Commodity Policy Briefing Room*, 2006. Disponível em: [http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA\\_File/msrweb35.xls](http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/msrweb35.xls) Acesso em 02/08/2006

VEIGA, José Eli da. *Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: ANNABLUME, 1994.

WESTCOTT, Paul; YOUNG, Edwin; PRICE, Michael. *The 2002 Farm Act. Provisions and Implications for Commodity Markets*. USDA, Agriculture Information Bulletin 778, novembro, 2002. Disponível em: <http://www.ers.usda.gov/publications/aib778/> Acesso em 02/08/2006.

WINHAM, Gilbert R. *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*. Princeton: Princeton University Press, 1986.

WOLFE, Robert. *Farm Wars. The Political Economy of Agriculture and the International Trade Regime*. Londres: MacMillan Press, 1998.

WORLDTRADELAW.NET. *Dispute Settlement Comentary. Panel Report – United States – Subsidies on Upland Cotton*. WorldTradeLaw.net, 2004. Disponível em:

<http://www.worldtradelaw.net/> Acesso em 11/08/2005

WTO. *United States. Subsidies on Upland Cotton - Report of the Panel*. WT/DS267/R, setembro de 2004. Disponível em:

<http://docsonline.wto.org/> Acesso em 12/06/2006

\_\_\_\_\_. *Trade Policy Review. Report by the Secretariat. United States*. WT/TPR/S/160, fevereiro, 2006. Disponível em:

<http://docsonline.wto.org/> Acesso em 12/06/2006