

A AGRICULTURA BRASILEIRA E AS FUTURAS NEGOCIAÇÕES NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO ²

William Miner²
Aart de Zeeuw

10. A IMPORTÂNCIA DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS E AS OPORTUNIDADES PARA O BRASIL

O Brasil é um dos principais produtores e exportadores de "commodities" agrícolas e de alimentos processados. Seu setor agroalimentar representa quase um quarto do número total de empregos, 13% do PIB e cerca de 30% do lucro com as exportações. A participação dos produtos agrícolas no volume total exportado continua a crescer.

Existe um grande potencial para o crescimento da indústria agroalimentar e também para um comércio mais intenso, tanto de forma global como entre as Américas. A agricultura e o processamento de alimentos são partes importantes da economia do Brasil, que é o maior país e o mais industrializado da América Latina.

A agricultura e o mercado de alimentos no Brasil estão mudando rapidamente, como ocorre em outros países latino-americanos e na maior parte do mundo. A grande influência do desenvolvimento econômico global e dos ajustes na política macroeconômica está provocando mudanças na indústria brasileira de alimentos, estimuladas pelo fluxo aberto de informações, dos investimentos e da tecnologia. Em decorrência desses efeitos e da importância do estabelecimento de condições para a estabilidade econômica e para o crescimento, o Brasil e a maioria dos países da América Latina implementaram reformas políticas unilaterais e abrangentes, inclusive a da liberalização do comércio e mudanças na política agrícola.

As economias da região estão se integrando rapidamente sob o MERCOSUL e outros acordos comerciais. Embora essas questões tenham sido bem anteriores às da Rodada Uruguai, a liberalização multilateral do comércio complementa e amplia as reformas. Devido à sua abrangência e à sua significativa base de recursos, as próximas negociações comerciais abrem importantes oportunidades para a agricultura do Brasil.

Com uma grande e crescente economia, e como principal membro do MERCOSUL e do Grupo de Cairns, o Brasil está numa posição que lhe permite exercer forte influência sobre as próximas negociações da Organização Mundial do Comércio - OMC, além de se beneficiar delas. A agricultura brasileira registrou significativo crescimento em meio às dificuldades da década de 80 e, desde então, tem demonstrado grande potencial de tirar partido do ambiente comercial mais aberto.

Ainda que o acordo agrícola da OMC tenha propiciado poucos avanços no que diz respeito ao acesso ao mercado agrícola, ele estabeleceu limites para os subsídios à exportação e fixou a base de um sistema de comercialização agrícola baseado em regras, que foi de grande importância para o setor brasileiro de alimentos. O resultado da Rodada Uruguai vai estimular deslocamentos na oferta e na demanda das "commodities", que vão estimular a

produção e o processamento de alimentos nas áreas que apresentam custos menores e eficiência crescente como o Brasil.

Para se beneficiar das crescentes oportunidades de produção e comercialização de alimentos, é imprescindível manter o ambiente político adequado, a fim de permitir que a indústria de alimentos se ajuste às condições regionais e globais, crescendo em bases competitivas. As recentes mudanças ocorridas na América Latina e a perspectiva de reforma das políticas remanescentes de apoio a proteção permitirão que essa região torne o seu potencial de produção em realidade. As experiências com a política agrícola adotadas nas Américas em décadas anteriores demonstraram que os subsídios aos insumos (input subsidies), o suporte aos preços, os subsídios, a taxação às exportações, a proteção contra importação e o regime de preferências (trade preferences) discriminaram o setor agrícola, limitando a sua capacidade de competir. A liberalização do comércio, através dos acordos regionais e multilaterais, fortalece as reformas na política doméstica e permite que a agricultura se desenvolva com competitividade. Sendo um dos protagonistas agrícolas, tanto na região como no contexto mais amplo da OMC e do possível Acordo do Livre Comércio nas Américas (ALCA), o Brasil pode ter um papel fundamental nas próximas negociações comerciais e se beneficiar bastante de uma outra rodada de multilaterais.

11. A NECESSIDADE DAS NEGOCIAÇÕES COM A OMC

O andamento da liberalização do comércio desde a conclusão da Rodada Uruguai e a necessidade de iniciar a preparação para as próximas negociações multilaterais estão sob exame na OMC. Novamente a agricultura terá grande evidência na próxima Rodada, já que o atual Acordo da Agricultura foi reconhecido apenas como um primeiro passo no estabelecimento de um sistema de comércio para o setor justo e orientado para o mercado. Pelo Acordo, os membros da OMC devem se empenhar nas negociações que terão início um ano antes do fim do período de implementação (portanto, as conversações devem começar em 1999) focalizando pelo menos as questões tarifárias, de apoio doméstico (domestic supports) e da concorrência nas exportações.

O Comitê de Agricultura da OMC está organizando um programa de trabalho relativo à agricultura, com vistas à Rodada de 1999. Os outros assuntos da agenda de Marrakesh incluem os negócios nas áreas de serviços, investimentos e critérios de mão-de-obra, além de vínculo entre o meio ambiente e o comércio. Serão também relevantes as questões relativas ao acesso da China e da Rússia à OMC e às negociações para futura ampliação da União Européia, às demandas por maior acesso feitas pelos países em desenvolvimento e aos efeitos do comércio mais livre sobre a segurança alimentar.

É possível que alguns países relutem em embarcar em alguma outra importante negociação sobre comércio, pois ainda persiste um resquício de cansaço oriundo do esforço para concluir a última Rodada e implementar as decisões. Tem sido dada prioridade às questões domésticas, uma vez que a reforma básica das políticas internas vai progredindo. Enfrentando um alto índice de desemprego, uma ampla reestruturação de suas economias, uma competição acirrada, devido à integração dos mercados, e as incertezas e pressões do ajuste à economia globalizada, esses países vão tentar atrasar a agenda da liberalização do comércio, o que seria um erro, diante das rápidas mudanças que atualmente ocorrem na economia mundial. Há um compromisso de tratar da agricultura e fortes razões que exigem mais negociação. Alguns setores de alimentos ficaram praticamente fora da Rodada Uruguai. Os Estados Unidos estão agora empenhados em acabar com o apoio ao produtor de "commodities" (farm commodity supports), enquanto a União Européia está sob crescente pressão para prosseguir com sua reforma na Política Agrícola Comum (PAC). Criadas por políticas agrícolas ultrapassadas, as distorções tendem a piorar com o passar do tempo, e

tanto as suscetibilidades políticas como os custos dos ajustes aumentarão. Os subsídios às exportações de cereais estão sendo eliminados, mas uma parte dos grãos da União Européia ainda recebe restituição, e grande capacidade potencial de produção ainda existe em algumas nações, com possibilidade de que volte a distorcer o mercado.

O prosseguimento das disputas comerciais relativas à agricultura também indica a necessidade de mais negociações. Com relação ao acordo sanitário e fitossanitário, as questões técnicas do comércio vão ficando mais evidentes e complexas, como no caso dos produtos oriundos das novas tecnologias. Há necessidade de normas internacionais equilibradas, para fazer face às disputas e para controlar a competição perniciosa, contornando os impasses. Algumas áreas, inclusive a agricultura, carecem do estímulo de negociações mais amplas para obterem ganhos reais que são possíveis a partir da implementação de normas multilaterais.

Além de atuar em consonância com as normas em vigor, um dos pontos mais importantes para entrosar a OMC com o comércio internacional e o sistema de pagamentos é o de assegurar que a integração econômica regional em andamento em todo o mundo seja planejada e desenvolvida dentro do contexto de normas multilaterais. Inevitavelmente, a agricultura é um obstáculo e um desafio para essa iniciativa. A União Européia de quinze países se prepara para entrar em nova fase de ampliação. A Comissão Européia está estudando as providências para modificar a PAC antes de estendê-la aos países do leste. Se isso for feito sem as negociações multilaterais, há um sério risco de congelar as distorções que ainda estão sendo criadas pela PAC, e a manutenção das restrições na fronteira por um período de transição maior. Do lado de cá do Atlântico, prosseguem os planos para a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas. Enquanto o ímpeto de ampliar para o sul o acordo de livre comércio é largamente dos Estados Unidos, à medida que o Congresso vai desenvolvendo sua própria agenda sobre o assunto, e o governo se empenha em obter a autoridade de negociação "fast track", as negociações relativas à ALCA estão programadas para começar no início de 1998. Mais ao sul, os países do MERCOSUL estão buscando a integração econômica e atuam de acordo com suas próprias normas. A experiência com o NAFTA e com o MERCOSUL tem demonstrado que as questões agrícolas mais difíceis, com que se defronta a integração econômica regional, exigem negociação multilateral para serem resolvidas. Esse é o caso de vários setores mais sensíveis de "commodities" como o açúcar, os laticínios e o arroz, e também o das questões relativas aos subsídios a ao comércio estatal. Os países do CARICOM igualmente estão desenvolvendo uma abordagem comum para o comércio no hemisfério, com uma parte da ALCA. No Pacífico, os 18 países da APEC decidiram se voltar para um comércio comum na região, mas de um modo flexível, que lhes permita lidar, sem pressa, com as áreas mais problemáticas, inclusive a agricultura. Sobretudo o Japão e a Coréia ainda resistem à liberalização maior do comércio no setor de alimentos. O futuro da economia e do comércio chineses é uma grande preocupação naquela região, pois, além do desafio de integrar essa crescente potência econômica ao comércio do Pacífico e ao comércio global, a provável participação da China na OMC é da máxima importância para os programas mundiais de comércio. Os principais países agrícolas da ex-União Soviética estão procurando fazer parte da OMC, e já começaram a fazer acordos comerciais entre si mesmos e com a União Européia.

As relações comerciais entre os blocos regionais e entre as principais potências do comércio oscilam entre a confrontação e a coexistência construtiva. A maioria dos governos reconhece que a cooperação econômica é imprescindível à paz e à segurança, embora esse objetivo de longo prazo seja muito vulnerável aos atritos bilaterais ou regionais. Embora a União Européia, os Estados Unidos e mesmo a China e a Rússia possam estar em condições de estabelecer seus próprios métodos de comércio com relativa independência em relação aos demais, é evidente que países como a Austrália, o Brasil, o Canadá, a Índia e até o Japão

ainda não podem fazer o mesmo. Para prosperar, a maior parte das economias do mundo precisa dispor de acesso aos mercados e de sistemas competitivos. Os países que procuram obter investimentos devem estar ligados ao mercado externo, a fim de atrair capital, sendo que para a maioria desses países é fundamental que sua capacidade produtiva esteja dirigida para os mercados regionais, à medida que sua localização e as preferências das comunidades se tornam fatores importantes. As próprias economias maiores não podem desconsiderar a integração dos mercados, nem as tendências da economia globalizada. Os Estados Unidos podem não conseguir manter sua tradicional liderança no estímulo à liberalização do comércio multilateral, e os demais países, cujo interesse no sistema seja semelhante ou até maior do que o dos norte-americanos, devem compartilhar dessa responsabilidade. A OMC é o melhor canal para garantir que os acordos regionais sigam as regras de tratamento nacional e de não-discriminação.

O êxito nas discussões e na preparação para as próximas negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio é vital para assegurar que a atividade comercial seja administrada no âmbito de um conjunto de regras multilaterais. O Dr. Renato Ruggiero, na condição de Diretor Geral da OMC, afirmou em Otawa, em 1996, que a alternativa seria "um sistema baseado no poder, em que os blocos concorrentes procurem regionalizar a economia global com todo o trauma econômico e político que possam impor."

Naturalmente, os governos devem colocar sua política doméstica em ordem, embora a globalização deva prosseguir e, provavelmente, se acelerar nessa moderna era da informação. Segundo Ruggiero, "os encarregados da política não podem interromper o processo, ainda que quisessem... a única questão que se interpõe é se o fato de acompanharmos ou não a sua evolução através de políticas internas vai nos ajudar na adaptação à realidade das mudanças sem um custo insuportável". Essa advertência é particularmente relevante no caso dos países em desenvolvimento, como o Brasil, que tem grande potencial de crescimento econômico e um comércio agrícola cada vez maior.

12. O AMBIENTE DE COMÉRCIO EMERGENTE

O comércio nas Américas está crescendo mais do que o PIB, e o comércio regional latino - americano vem crescendo ainda mais rapidamente à medida que os mercados se integram, e o comércio de alimentos processados ganha importância. O setor agroindustrial tem sido estimulado no Brasil e permanecerá em vantagem no cenário do comércio emergente, desde que as políticas comerciais interna e global permitam que o setor agrícola se situe em base competitiva frente a esse cenário.

O ambiente econômico global, relacionado com a produção e o comércio agrícola vem mudando dramaticamente. Grandes mudanças estruturais estão em curso, tanto em manipulação e transporte, como no processamento, na embalagem e comércio varejista, sendo os efeitos resultantes da tecnologia e dos sistemas de informação fortes catalisadores no cenário do comércio emergente. Esses ajustes estão respondendo não só ao crescimento da população e da renda mas também às mudanças no modo de vida e das demandas dos consumidores. O comércio mundial de produtos agrícolas e alimentos continua a se expandir e o complexo comercial está se voltando para os produtos com mais qualidade e maior valor. A discussão que se segue, sobre os principais componentes dessas tendências, demonstra seu efeito sobre a condução política.

3.1. O Crescimento da População e da Renda

O consumo de alimentos continuará a se ampliar, em decorrência do crescimento da população mundial e do aumento da renda per capita. A população mundial incorpora cerca de

95 milhões de pessoas por ano, e, com o expressivo crescimento econômico previsto para as economias emergentes da Ásia e da América Latina, associado às moderadas taxas de expansão na maior parte do mundo industrial, as perspectivas para o comércio agrícola são bastante promissoras. Essas questões acarretarão, de maneira geral, maior consumo de todas as "commodities" do âmbito alimentar. No entanto, a renda mais elevada e as dietas mais refinadas deverão ocasionar uma demanda relativamente mais forte por grãos forrageiros, oleaginosas, frutas e legumes, óleos vegetais, carnes e outros produtos processados. Essa tendência de consumo é evidente na América Latina, pois se projeta um significativo crescimento econômico nessa região. No Brasil, o crescimento real do PIB deverá ser em torno de 5% durante a próxima década (FAPRI, 1997).

Nos países da Europa Central e Oriental, e na ex-União Soviética, as mudanças na indústria agroalimentar deverão ter, a longo prazo, influência sobre o mercado agrícola. Embora esses países tenham potencial técnico e econômico para se tornarem competitivos, sua infra-estrutura inadequada, juntamente com a falta de crédito e de conhecimento atualizado sobre os negócios, tem retardado o desenvolvimento de um eficiente setor de agribusiness. Isso permite que as economias emergentes, com grande potencial de consumo de alimentos, fortaleçam sua posição no mercado mundial. A China vai se empenhar para alcançar a auto-eficiência, mas deve se tornar uma grande importadora líquida de grãos forrageiros, como base para gerar produtos com maior valor agregado. Conjuntamente, os países menos desenvolvidos serão os maiores responsáveis pelo crescimento das importações.

3.2. Tendências Manifestadas pelos Consumidores

As mudanças no estilo de vida, a busca de hábitos mais adequados, além da própria qualidade, mais benefícios e melhor nutrição, passaram a ser fatores poderosos a influenciar a agricultura e a indústria de alimentos. Sugiram novas preocupações relativas à segurança alimentar, à saúde e ao meio ambiente. O mercado ficou mais segmentado e mais especializado, de acordo com os níveis de renda, com as diferentes origens étnicas e com as tendências sociais. Quanto mais os alimentos são processados, mais aumentam as exigências técnicas de comercialização. Os produtores precisam atender às exigências dos consumidores, a tal ponto que essa influência vem sendo sentida ao longo da cadeia produtiva de alimentos. Os consumidores têm exigido mais informações e transparência, tanto no que se refere à produção quanto à distribuição dos alimentos. A diversidade, a complexidade e a rapidez com que ocorrem as mudanças na preferência dos consumidores têm obrigado a indústria agroalimentar a ser muito mais atenta às tendências manifestadas pelos consumidores.

3.3.A Integração Econômica Global

O surgimento da integração econômica e o fluxo relativamente livre das informações, dos investimentos, da tecnologia e dos bens de serviços, para além das fronteiras, têm feito com que o setor de alimentos seja mais um integrante do mercado mundial. Esses poderosos fatores de mudança têm obrigado os governos e as corporações, em todo o mundo, a eliminar vários métodos tradicionais de organizar suas economias, suas políticas e mesmo de conduzir seus negócios. O funcionamento adequado do mercado financeiro, a diminuição das restrições à movimentação de bens e serviços, a valorização patrimonial das corporações e a desregulamentação são os catalisadores desse processo, enquanto as dramáticas modificações nas estruturas de comunicação, distribuição e transporte contribuem para definir esse padrão de mudanças.

É óbvio que a integração da atividade econômica implica competitividade em nível continental ou mundial, e ao longo da cadeia alimentar. A fim de melhorar o nível e a estabilidade dos lucros, existem pressões para a especialização ou para diversificar e agregar

valor à produção. As associações de empresas estão rapidamente se tornando essenciais na indústria de alimentos, para interligar as operações nacionais a uma rede global. Na maior parte das regiões, tem havido uma tendência visando à consolidação e especialização em toda a cadeia da indústria de processamento, devendo prosseguir com mais parcerias e integração. Grande parte dos observadores da indústria antevêem outras mudanças quanto à segurança alimentar e ao controle da qualidade, além de mais especialização regional, com menos regulamentação e um cenário de maior competitividade.

3.4.A Reforma na Política Agrícola

O aperfeiçoamento tecnológico, o rápido fluxo de informações e os novos métodos de produção vêm influenciando a agricultura em direção a empreendimentos mais modernos e mais sensíveis ao mercado. Com o crescimento praticamente contínuo da produtividade, há uma tendência, de longo prazo, de queda do preço real de muitas das "commodities" agrícolas básicas. As operações comerciais especializadas, de agora, precisam de um ajuste mais rápido às mudanças do mercado. Os programas de apoio às "commodities", a política de substituição das importações e outras formas de proteção não alteraram a tendência de queda dos preços reais, e a proteção retardou o processo de ajuste. Por outro lado, os déficits governamentais e as restrições orçamentárias tendem a acelerar a política de ajustes. O setor produtivo que deve responder às influências internas e externas, mas isso ocorrerá mais rapidamente com as mudanças nas políticas governamentais. A medida que a política agrícola se torne menos isolada, e mais orientada para o mercado, os regulamentos e as intervenções governamentais serão reduzidos.

Os ajustes na política, dentro dessa linha, têm ocorrido na maior parte dos países, e existe uma pressão constante no sentido de mais mudanças. Além dos abrangentes programas de reforma na América Latina, outros exemplos importantes são a reforma da PAC, feita pela União Européia e concluída em 1995, além das alterações básicas na Lei Agrícola de 1996, que ocorreram nos Estados Unidos. No Canadá, os subsídios ao transporte de grãos foram eliminados, e os subsídios aos laticínios estão sendo reduzidos. O México tem promovido mudanças em grande escala, tanto no que se refere ao apoio à produção, como ao sistema de comercialização, com o objetivo de melhorar a competitividade e reduzir as distorções do mercado. A revisão da política comercial da OMC (outubro de 1996) levou a concluir que parece não haver necessidade de maiores mudanças para que o Brasil cumpra os seus compromissos referentes ao acordo agrícola. Como no restante da América Latina, a maior parte dos países em desenvolvimento está se afastando das políticas que prejudicam a agricultura e taxam as exportações de alimentos. Entretanto, ainda existem pequenas empresas agrícolas em vários países asiáticos, como o Japão, e também em partes da Europa e outras regiões, que reduzem o ritmo das reformas. Além disso, em muitos países, os setores mais sensíveis, como o do açúcar, dos laticínios e do arroz, continuam sendo altamente protegidos. Mas, em geral, as reformas na política agrícola caminham na mesma direção a os avanços serão propiciados pelas negociações constantes, visando ao estabelecimento de normas multilaterais de comércio equilibradas.

13. A ESTRUTURA DO COMÉRCIO

4.1.O Acordo Agrícola: Avaliação e Implementação

Os resultados da Rodada Uruguai evidenciam um ponto decisivo no tratamento da agricultura sob as normas de comerciais: é o primeiro passo objetivo no sentido de submeter os produtos agrícolas às mesmas normas aplicadas aos demais produtos. Os regulamentos que têm influência no acesso ao mercado e a utilização de subsídios foram consolidados e esclarecidos, sobretudo o acordo que converte todas as barreiras não-tarifárias em

equivalentes, sem exceção, a fim de evitar o seu aumento e iniciar a redução das tarifas alfandegárias. De grande importância para o comércio agrícola, o sistema de tarifas variáveis, que vigorou na Política Agrícola Comum (PAC), e a seção 22 do controle norte-americano de importações, foram transformados em quotas tarifárias (tariff rate quotas), o que torna essas disposições sujeitas a normas multilaterais. Pela primeira vez, os governos também aceitaram um padrão de norma internacional sobre a política agrícola interna que possa afetar a produção, o consumo e o comércio. O alcance das normas comerciais também foi objeto de aperfeiçoamento, através da cláusula de solução de controvérsias e da capacidade de aplicação de efeitos cruzados entre os vários acordos sob a jurisdição da OMC.

Apesar desses resultados significativos, o Acordo Agrícola não foi capaz de criar condições para o livre comércio. Houve ganhos importantes em relação ao acesso a alguns mercados mas, na cômputo geral, esse resultado foi modesto. O processo de tarifação expôs o elevado grau de proteção que ainda perdura em várias partes do setor, além de mostrar as diferenças do papel do Estado nas normas de importação de muitos países, do mesmo modo que as normas mais rígidas quanto aos subsídios à exportação expõem as diferenças entre as instituições de comércio. Embora os subsídios às exportações agrícolas devam ser reduzidos, em termos de gastos e de volumes subsidiados, e apesar da proibição de novos subsídios, essas práticas puderam prosseguir, onde já existiam, além do período de implementação. Igualmente o sistema de trocas entre entidades estatais foi mantido, o que pode distorcer o comércio, tanto na exportação como na importação.

Com relação à transferência de subsídios internos, já existe um acordo sobre os tipos de programas domésticos considerados de pouco ou nenhum impacto sobre o comércio. Foi estabelecido um teto sobre as Medidas Agregadas de Suporte (MAS) para os programas que afetam o comércio (caixa âmbar), com o compromisso de reduzir esse apoio. Apesar de o acordo multilateral para implantar as normas sobre esses programas ser um precedente para qualquer setor, o resultado não irá, por si, provocar modificações importantes na política em curso. Os compromissos só dizem respeito às MAS em cada país, e a exigência de redução é modesta. Embora muitos países tenham abolido as políticas prejudiciais à agricultura e cortado despesas de apoio agrícola, a vários deles estejam implementando ajustes para criar uma política mais direcionada para o mercado, o nível de transferências ainda é substancial na maioria dos países industrializados.

4.2. Compromissos nas Exportações

As disposições do Acordo Agrícola que afetam a competição nas exportações têm tido o maior impacto sobre o comércio. É preciso admitir que o maior motivo de redução no uso de subsídios à exportação, na União Européia e nos Estados Unidos, foi o preço mais alto dos cereais, no mercado mundial. Os programas de subsídios à exportação podem prosseguir dentro de certos limites. Conseqüentemente, os subsídios mais elevados poderão reaparecer, caso os preços mundiais venham a cair muito. No Canadá, as medidas foram um fator importante para que o governo decidisse abolir o programa de subsídio ao transporte. Embora o governo norte-americano tenha mantido o poder de aplicar subsídios do EEP (Programa de Incentivo às Exportações) até o máximo permitido pela OMC, na Lei Agrícola de 1996 esses subsídios não estão sendo aplicados. O poder da União Européia para usar subsídios à exportação, também permanece e, durante um certo período, as restrições não foram concedidas para os cereais. No caso de algumas exportações de grãos, houve uma restituição negativa (taxa de exportação) devido aos preços elevados no mercado internacional. O Brasil não concedeu nenhum subsídio à exportação para os produtos agrícolas, no primeiro ano de sua notificação (1995).

Apesar das amplas limitações às práticas competitivas nas exportações, impostas pelo Acordo, o prosseguimento de subsídios, em qualquer nível, pode ser altamente distorcivo ao comércio. A permanência de várias outras práticas de exportação pode criar dificuldade. Nos casos em que os preços internos são normalmente mantidos acima dos internacionais, e as limitações da produção estão alinhadas com as medidas de subsídios à exportação, esta pode ser feita com os preços internacionais sem restrições. Nessas circunstâncias, os agricultores que se beneficiam das transferências em função dos "preços internos subsidiados ao consumidor", para cobrir uma parte de seus custos de produção, recebem uma ajuda indireta em relação às quantidades exportadas. Por exemplo, há desaprovação quanto à prática dos "marketing board", no tocante às vendas ao exterior quando feitas abaixo dos preços médios a as transferências dos benefícios agregados são calculadas diretamente através dos mecanismos de preço médio. Alguns apontam que essa é uma forma de auxílio indireto à exportação, apesar de não haver recursos do governo incluídos nelas.

Várias questões controvertidas poderiam reaparecer em torno da competição nas exportações utilizando crédito, garantias do governo, outras formas de ajuda comercial, ou ajuda humanitária, embora haja cláusulas para evitar burla das normas referentes aos tipos de apoio às exportações a aos programas de crédito. As atividades de desenvolvimento do comércio, que atendem aos critérios estabelecidos no Acordo, não são afetadas pelas normas. Pelo Acordo, os governos se comprometem a buscar novas normas com vistas à utilização do crédito à exportação de produtos agrícolas, às garantias de crédito e aos programas de seguros provavelmente através da OCED. A ajuda humanitária não é limitada pelo acordo da OMC, pelo contrário, é estimulada por meio de garantias específicas em relação aos países menos desenvolvidos e com carência de alimentos. Entretanto, de acordo com os compromissos na redução de subsídios à exportação, os países membros devem informar o volume de alimentos oferecidos como ajuda. Uma vez que os subsídios à exportação estão retornando com certa intensidade, outras formas de intervenção governamental estão sob exame mais profundo, e existem discussões constantes quanto às práticas que supostamente causam distorções ao comércio ou que sejam desleais, sobretudo em relação aos acordos de livre comércio regional.

Podem surgir também alguns problemas específicos, relativos aos subsídios à exportação que afetam o comércio de produtos processados. O Acordo da OMC estabelece menos restrição ao uso de subsídios à exportação, para produtos processados, em relação às normas sobre exportação de "commodities" primárias. Ao notificarem suas ações, os países tiveram permissão para juntar "commodities" "in natura" com algum produtos básicos e, assim, aplicar os subsídios autorizados de forma desproporcional sobre um ou outro. Os países que apresentaram adequadamente as suas notificações têm direito de usar subsídios por unidade em algumas categorias de produtos básicos, tais como farinha de trigo e malte, em níveis superiores ao subsídio equivalente por unidade, sobre o grão primário correspondente. As notificações do Canadá, dos Estados Unidos e da União Européia incluem essa combinação.

As medidas da OMC também fazem distinção entre esses produtos básicos e uma categoria de bens processados sob o nome de "produtos incorporados". Os subsídios à exportação que se aplicam a esses produtos (como massas e pães) estão sujeitos à redução de gastos, mas não à de volume. Todavia, os "produtos incorporados" têm outras limitações, pois o subsídio por unidade pago não pode exceder àquele das exportações do produto primário correspondente. A União Européia aplicou subsídios à exportação para alguns produtos como massas e biscoitos durante o período base, e poderá continuar a aplicá-los, desde que condicionados a essas medidas. Nas notificações do Canadá e dos Estados Unidos, os subsídios à exportação não foram aplicados aos produtos incorporados de cereais no período base; portanto, ambos os países estão agora impedidos de fazê-lo. No caso do Brasil,

as medidas de subsídio à exportação, notificadas abrangem uma ampla variedade de produtos agrícolas processados.

4.3. Ganhos de Acesso Limitado

O principal impacto das cláusulas de acesso ao mercado, contidas no Acordo Agrícola, vai ocorrer ao longo do tempo, através das normas de tarifação que devem acabar com os atuais controles arbitrários de importação, praticados por vários países. Entretanto, é relativamente pequena a melhoria imediata no acesso de produtos agrícolas, apesar de ela ser importante em alguns mercados restritos. Apesar da intenção do Acordo no sentido de garantir um acesso mínimo de importação de 3% do consumo, chegando até a 5%, os países executaram esse compromisso, considerando a necessidade de proteger suas condições de acesso atuais em maneiras diversas nas suas notificações de compromissos e acordos. A redução média de 36% não vigorou na base de "commodity" por "commodity". Na verdade, o tempo disponível era pouco para avaliar a exigir e notificação dos países, por isso as negociações sobre acesso não foram incluídas. Houve uma situação semelhante em relação à conversão tarifária, que ocasionou tarifas extremamente elevadas em alguns casos. Nestes, a taxa está acima do valor das tarifas aplicadas antes.

É preciso observar também que as próprias cotas tarifárias (TRQ) devem ser administradas, dando um nível adicional de interferência comercial para o conjunto bem maior de produtos sujeitos à tarifação. Elas resultaram em novos acordos bilaterais e geraram uma contínua interferência governamental no comércio agrícola que, em muitos aspectos, é semelhante ao problema de controlar as restrições quantitativas que as TRQ trouxeram. A comissão da agricultura dedicou-se bastante à implementação das TRQ, em consequência das questões levantadas pelos membros. Há uma crescente preocupação por parte de vários países exportadores, inclusive o Brasil, quanto à operação das TRQ no comércio com os Estados Unidos e os países de outras regiões. Além disso, muitos países importadores influentes reivindicaram o status de países em desenvolvimento, ficando assim aptos para cortar menos as tarifas. Adicionalmente, as cláusulas de salvaguardas especiais (SSG) permitem que os países fixem impostos adicionais, desde que o volume das importações ou os preços atinjam níveis específicos (trigger conditions). Essas cláusulas de quantidade e preço se aplicam às "commodities" sujeitas à tarifação, apenas se os países tiverem notificado a SSG para produtos específicos. Apesar dessa falha no processo de tarifação, houve algum avanço na melhoria do acesso, e a mudança - é importante para a futura liberalização do comércio agrícola.

O efeito no acesso também foi limitado pelos elevados equivalentes tarifários (em substituição às cotas) estabelecidos pelos principais países industrializados, e alguns outros, no caso dos produtos agrícolas mais sensíveis. Os países em desenvolvimento decidiram, ainda, manter suas tarifas no nível máximo e em alguns casos muito acima das taxas vigentes anteriormente. A maioria dos países latino-americanos manteve suas tarifas em níveis relativamente moderados, sendo que o Brasil decidiu manter a tarifa de 55% para vários produtos. Em termos gerais, existe muito espaço para as próximas negociações multilaterais sobre as condições de acesso para os produtos agrícolas.

Na Rodada Uruguai, diversos países industrializados concordaram com a eliminação das medidas tarifárias e não-tarifárias (chamadas de opção zero a zero) para determinados setores industriais. Durante as negociações, foi proposto que essa opção zero a zero fosse estendida a certos produtos agrícolas, inclusive à cevada, ao malte, à cerveja e às oleaginosas e seus produtos. Apesar de os países não terem chegado a um acordo quanto a zerar as tarifas relativas a esses produtos, nessa Rodada, essa iniciativa voltou a ser sugerida para as oleaginosas e seus produtos. Embora haja preocupação de que a rápida eliminação das tarifas

para alguns setores possa causar desequilíbrio em relação às tarifas muito elevadas de alguns outros produtos, esse ajuste foi feito, com êxito, na área industrial. No âmbito do Acordo de Livre Comércio Canadá-Estados Unidos, o setor das oleaginosas concordou em acelerar a redução das tarifas, para se beneficiar do mercado aberto, já que as indústrias estavam se ajustando à nova realidade do mercado.

4.4. Reformas Domésticas na Agricultura

A importância das cláusulas de apoio interno, constantes do Acordo Agrícola, cresce sobretudo porque elas deveriam bloquear o tipo de reforma doméstica na agricultura, que está em curso na maioria dos países. Uma vez que as normas políticas domésticas devem ter uma responsabilidade maior em relação ao caos que tem afetado o comércio dos produtos agrícolas por várias décadas, um passo importante, na direção de criar uma estrutura de comércio mais aberta e equânime seria um acordo multilateral para acabar com as políticas com algum impacto sobre a produção e o comércio, e que começasse a reduzi-las. O Acordo é bem específico na definição dos tipos de política que não são considerados prejudiciais ao mercado (a chamada caixa verde) e não estão sujeitas às medidas de redução. Isso está influenciando os governos a buscar políticas que irão gradualmente reduzir as distorções no comércio agrícola, o que é importante, sobretudo para os setores mais sensíveis, tais como os do açúcar, dos laticínios e do arroz, em que o processo das reformas políticas caminha mais lentamente.

À medida que a proteção das fronteiras se reduz, muitos acreditam que haverá pressão doméstica para o uso de "medidas de contingência", em especial as ações de "dumping" e de compensação, objetivando limitar a competição das importações. Já existem evidências de que isso está ocorrendo. As políticas classificadas como isentas de redução, segundo o Acordo não são contestáveis sob o ponto de vista de medidas compensatórias e outras objeções do GATT, durante o período de implementação, o que é um incentivo para que os países ponham em prática as novas normas do Acordo e ajustem os seus programas domésticos de apoio.

Sem considerar os ajustes relativos à tarifação de restrição de fronteira, as ações da OMC não deverão impor mudanças nos programas de apoio interno, além das que já estão em andamento, por razões domésticas. Por exemplo, nos principais países exportadores os níveis de apoio devem permanecer abaixo do limite de 80% dos níveis de 1986-88, como preconiza o Acordo. Além disso, seguindo as negociações bilaterais EUA/UE ("Blair House"), o Acordo exclui das medidas de redução, alguns programas de pagamento direto que limitam a produção, que não atendem inteiramente os critérios da caixa verde. Esse fato fez com que os principais programas de apoio à agricultura, dos Estados Unidos e da União Européia, e quaisquer outros que possam se habilitar, ficassem situados numa categoria especial (a chamada caixa azul), excluídos dos cortes. Após as mudanças nos programas implementados sob a Lei Agrícola de 1996, dos Estados Unidos, apenas as políticas da União Européia permanecem na caixa azul. Portanto, é provável que haja forte pressão no sentido de eliminá-las, na próxima Rodada. Porém, com a maioria dos governos enfrentando a necessidade de reduzir gastos, os níveis agregados de apoio devem permanecer abaixo do limite, na maioria dos países.

Além das políticas que cumprem os critérios da caixa azul, que podem ser prejudiciais ao comércio, de acordo com os critérios do programa do Acordo, devem ter prosseguimento vários outros programas potencialmente prejudiciais ao comércio. O apoio que não exceda o nível mínimo de 5% (1% no caso dos países em desenvolvimento) está excluído das medidas de redução. Vários programas que se enquadram nas políticas da caixa verde podem ter efeitos sobre o comércio e, com certeza, teriam, caso o nível dos gastos fosse muito

aumentado. Entre os que se apresentam como potencialmente causadores de dificuldade, por estimularem a produção excessiva ou oferecerem benefícios à exportação, estão os subsídios ao transporte e à infra-estrutura, a promoção comercial, a irrigação, o seguro agrícola e os pagamentos por calamidades freqüentes. Esses e outros programas podem apresentar dificuldades nas próximas negociações, embora não seja provável que a caixa verde seja substancialmente modificada na próxima Rodada.

De modo geral, a implementação das ações de apoio doméstico tem ocorrido com facilidade na OMC. Esses compromissos não parecem ter forçado mudanças na política, mas é evidente que eles tiveram influência no tipo dos efeitos da política. Na Comissão de Agricultura, foram levantadas algumas questões sobre a proporcionalidade das notificações e dos cálculos dos níveis da MAS e os seus atuais níveis totais, inclusive no caso de notificações brasileiras. Há também algumas dúvidas quanto ao apoio doméstico, se ele realmente é o mínimo, como alguns alegam. Uma vez que essas medidas de apoio doméstico devem evitar retrocessos e desestimular o aparecimento de novos programas "trade-distorting", é importante assegurar que os critérios "verdes" sejam rigorosamente respeitados, e que outras medidas sejam implementadas na íntegra, e monitoradas.

4.5. Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

O objetivo do Acordo Sanitário e Fitossanitário (SPS) é o de estabelecer um mecanismo multilateral que assegure que as medidas relativas à saúde não sejam usadas como barreiras disfarçadas ao comércio. O Acordo busca garantir que os padrões sejam baseados na ciência e em princípios de equivalência, avaliação de risco e transparência. Entretanto, os governos continuam com o direito de adotar qualquer medida julgada necessária à proteção da saúde humana, animal e vegetal, desde que essas medidas não sejam discriminatórias quanto às importações em relação aos produtos domésticos. As normas são abrangentes e difíceis de serem cumpridas, causando controvérsias sobre a necessidade de certas providências para restringir a exportações.

Apesar de relevantes para todos os setores de alimentos, essas disposições se revestem da maior importância para a pecuária, a horticultura e alguns outros gêneros alimentícios em que existe maior possibilidade de contaminação causada por aditivos e doenças contagiosas. O Acordo é de particular importância para as exportações da América Latina, que esbarram nas barreiras de regulamentação em outros mercados industriais: ele estabelece uma base sólida para recusar as medidas que não seguem os métodos científicos e de avaliação de riscos. À medida que mais tipos complexos de alimentos surgem no comércio mundial, aumentam as exigências sanitárias e técnicas e amplia-se o campo das diferenças comerciais. Em relação ao futuro, o principal benefício do Acordo pode ser o de evitar as restrições comerciais que, de outra maneira, poderão ocorrer.

4.6. Cláusulas para Solucionar as Controvérsias

Vários itens do Acordo da OMC ajudam a evitar as controvérsias e a resolvê-las. Eles resultam das ações específicas e das normas dos Acordos Agrícola e Sanitário quanto às regras de fronteira, o uso de subsídios e padrões técnicos, além das regras mais precisas para lidar com essas políticas, pois elas interferem no comércio. As cláusulas de restrições merecidas (due restrictions) do Acordo Agrícola objetivam reduzir as controvérsias comerciais durante o período de implementação. A dimensão adicional dos métodos mais incisivos para resolver as controvérsias provém, no caso da agricultura, de outros Acordos da OMC, em especial dos acordos sobre os subsídios e as medidas compensatórias, sobre as barreiras técnicas ao comércio, a implementação do Artigo VI (medidas anti-dumping) e os aspectos relativos ao comércio dos direitos da propriedade intelectual. Deve ser mencionada uma série

de entendimentos que fazem parte dos acordos da OMC, sobretudo aqueles referentes à interpretação dos artigos XVII (comércio de empresas estatais), XXIII (anulações e prejuízos), XXIV (unificação alfandegária e áreas de livre comércio), XXVIII (modificações de programação) e ao entendimento sobre as regras e práticas que regulam a solução de controvérsias.

Embora as cláusulas do Acordo Agrícola prevaleçam sobre outros acordos da OMC com respeito à agricultura, os acordos são integrados. O sistema de solução de controvérsias da OMC tem agido para evitar atraso, o bloqueio dos relatórios do Painel da OMC, e acelerar o processo. O procedimento para os apelos é estabelecido, podendo ser autorizada réplica, sem risco de contra-réplica. Considerando a história das chamadas guerras comerciais e longas disputas na agricultura, essas cláusulas em conjunto devem reduzir gradativamente o número e a complexidade das controvérsias no mercado. Uma nova Rodada permitirá a retificação de qualquer folha nas normas e o prosseguimento das cláusulas sobre as restrições, mesmo após o período de implementação.

4.7.0 Comércio e o Meio-Ambiente

Muitos esperam que a relação entre a liberação do comércio e as questões ambientais seja incluída nas próximas negociações sobre o comércio. Essas questões têm sido conduzidas por uma comissão da OMC. Por insistência do governo americano, foi negociado um acordo de cooperação ambiental, como parte do NAFTA. O Acordo Agrícola exclui, das ações relativas ao financiamento doméstico para redução, os programas ambientais e de conservação que atendem a critérios específicos, tais como os programas caixa verde.

A principal questão referente às normas comerciais é a de evitar que os programas e os regulamentos ambientais sejam utilizados para limitar as importações. A questão mais abrangente é a importância de melhorar a qualidade do meio ambiente e produzir alimentos seguros de modo compatível com esse objetivo. Ainda não está evidente que tais questões serão incluídas nas próximas negociações da OMC e da ALCA. De fato, o insucesso na renovação da autoridade executiva do representante norte-americano nas negociações (fast-track) decorre, em parte, da oposição no Congresso dos Estados Unidos quanto à inclusão das questões ambientais (e de mão-de-obra) na legislação. Com certeza, as normas comerciais relativas às questões ambientais poderão ter significativa repercussão no comércio de produtos agrícolas.

14. OS ACORDOS REGIONAIS E SUAS PERSPECTIVAS

Uma discussão sobre a estrutura comercial, referente à próxima rodada da OMC, ficará incompleta se não for considerado como os acordos regionais, ou os chamados blocos comerciais, se relacionam com as próximas negociações multilaterais. A integração econômica regional vem se desenvolvendo há décadas na Europa Ocidental. A criação do mercado comum, promovida pela Comunidade Européia, abrangendo seis países com uma Política Agrícola Comum, influenciou profundamente o comércio de produtos agrícolas, o que prosseguiu a partir do surgimento da União Européia, com quinze países. Na próxima década, a expansão dessa União com o objetivo de incluir vários países da Europa Central, além da Turquia, de Malta e, provavelmente, da Noruega, já vem tendo influência sobre as políticas agrícolas domésticas e sobre o comércio europeu. A potencial convergência política sobre a agricultura na Europa Ocidental e Central tem implicações importantes em relação à próxima rodada de negociações comerciais.

A integração similar de outras regiões do mundo vem ocorrendo sob a forma de acordos de livre comércio. O surgimento de grupos regionais de comércio nas Américas e na

área do Pacífico asiático pode alterar a essência das negociações multilaterais: surgirão não só novas questões quanto ao comércio como também a sua solução pode se tornar mais premente, a fim de acelerar os ajustes regionais. Os países membros do MERCOSUL estão começando a operar como um único grupo e podem agir assim em relação às negociações da OMC. Um debate sobre as perspectivas regionais pode ajudar o Brasil a desenvolver uma estratégia nas próximas negociações sobre agricultura, no âmbito da OMC.

5.1.A Agricultura e o Livre Comércio

No âmbito dos Acordos de Livre Comércio entre o Canadá e os Estados Unidos, e do NAFTA, a agricultura foi tratada como um caso especial, tendo sido ambos foram negociados durante a Rodada Uruguai. Além do livre comércio agrícola "condicional" entre os três países membros do NAFTA, o Canadá também assinou um acordo bilateral com o Chile, baseado no NAFTA. Assim, o comércio na América do Norte tem sido cada vez mais influenciado por essas ações. As cláusulas do NAFTA se ampliam de modos diferentes em relação ao comércio entre os três parceiros, através de acordos bilaterais isolados. O México e os Estados Unidos concordaram com a condição de que o livre comércio seja implementado após um amplo período de transição. No caso de alguns produtos específicos, o acordo entre o Canadá e o México não prevê livre acesso. Esse é o objetivo do NAFTA para todos os setores e, provavelmente, ele abrangerá as oleaginosas, a pecuária, as carnes e os cereais, pelo menos.

Em 1994, os países do Hemisfério Ocidental fizeram um acordo para criar uma área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a partir de 2005. Na reunião, em Belo Horizonte, essa data foi confirmada e as negociações deverão ter início logo em 1998. Ao mesmo tempo, o MERCOSUL vai sendo consolidado, com as negociações em andamento ou em discussão com o México, Chile, Paraguai e Canadá. Todas as negociações devem ser conduzidas observando-se os termos das negociações da OMC e, em princípio, devem contemplar a agricultura.

No lado do Pacífico, os países membros da Cooperação Econômica do Pacífico Asiático (APEC) também aprovaram a criação do livre comércio na região. Os países mais industrializados, inclusive os Estados Unidos, o Japão, o Canadá e a Austrália, concordaram em assinar um pacto de livre comércio a partir de 2010. Esse pacto deverá ser seguido pelos países menos desenvolvidos daquela região, dentro de dez anos. Vários países asiáticos da região têm relutado em liberar seus mercados de importação para os produtos agrícolas, em decorrência da sensibilidade da segurança alimentar. Apesar da tentativa de vários deles, no sentido de isentar alguns setores agrícolas do movimento em direção ao livre comércio, o acordo é abrangente. Os países devem promover ajustes voluntários em suas barreiras comerciais, para atingir o objetivo. Isso permitirá aos governos moverem-se mais lentamente em áreas mais sensíveis como a agricultura. Dessa forma, já há discussões visando à eliminação mais rápida de tarifas e subsídios para alguns produtos, através de negociações regionais.

O principal foco dos acordos regionais é a liberação do comércio e dos investimentos, a fim de estimular a expansão econômica em bases competitivas. No passado, muitos acordos regionais deixaram a agricultura fora de suas cláusulas, devido às sensibilidades políticas e aos possíveis conflitos com a política doméstica. O fator limitante para incluir a agricultura, na maioria das vezes, foi a política doméstica, tanto fiscal, como de subsídios, além das intervenções no mercado, apoiada pelas barreiras de importação. Há crescente evidência de que a maioria dessas políticas domésticas não atingiram seus objetivos a causaram elevação nos custos, tornando-se necessário modificá-las para cumprir as prioridades orçamentárias e fazer face às circunstâncias de competição globalizada.

Podem ser tiradas várias conclusões a partir do movimento geral em direção ao livre comércio em bases bilaterais. Cada vez mais, a agricultura vem sendo incluída nos acordos, e as oleaginosas, os cereais e outras lavouras, seguidos das carnes vermelhas, são os primeiros produtos a avançar na direção do livre comércio. Há os produtos ainda não contemplados, como o arroz, o açúcar, o tabaco e, sobretudo, os lácteos, que ainda recebem tratamento diferenciado devido, em princípio, à sua importância para as áreas rurais de vários países. Em alguns casos, pode ser obtido um acesso melhor e mais rápido às fronteiras, em base regional, do que através do processo multilateral da OMC. Isso pressionará ainda mais os governos para que cheguem a acordos de competição justa, sobretudo quanto a subsídios, compensações, intervenções na comercialização e outras práticas não-competitivas. Embora possa haver algum progresso na solução dessas questões, por meio de negociações bilaterais ou regionais, provavelmente será necessário estimular uma negociação mais ampla para viabilizar acordos mais eficazes. Talvez o elo mais importante entre os acordos regionais e os objetivos da OMC seja o impacto do comércio regional mais livre sobre a reforma das políticas domésticas, já que os países membros são obrigados a promover alterações em suas políticas visando a enfrentar a competição e reduzir as tensões entre eles mesmos.

À medida que os governos se empenham na obtenção de vínculos de comércio regional mais firmes, através da ampliação da União Européia, ou através da ALCA e da APEC, haverá crescente pressão no sentido de a OMC estabelecer regras mais rígidas referentes ao impacto dos subsídios e de outras formas de intervenção governamental sobre o comércio. É necessário coordenar as atividades comerciais, regionais e multilaterais. Na experiência européia, a integração se deu paralelamente às sucessivas rodadas do GATT. As negociações do FTA e do NAFTA foram feitas com todo o empenho de assegurar que suas cláusulas fossem coerentes com as do GATT e da Rodada Uruguai. Poderá haver relutância dos blocos comerciais maiores quanto a alterar seus acordos agrícolas internos, numa negociação mais ampla. Apesar do risco de os programas regionais atrapalharem a evolução das reformas relativas ao comércio multilateral, parece que se dará o contrário: as questões que vêm impelindo países à maior integração econômica e à competição mais aberta apontam para outra direção. Os programas regionais podem se tornar obstáculos, mas também podem estar originando blocos que resultem num sistema mais forte de comércio multilateral. Os programas agrícolas internos não deverão impedir a realização de novos acordos globais mais liberais. É verdade que existem problemas pendentes na maioria dos programas regionais do comércio e que eles vão exigir uma abrangente negociação multilateral para solucioná-los. Entretanto, a experiência da Europa e da América do Norte demonstra que a agricultura não se adapta facilmente aos programas de livre comércio. Não basta incluir a agricultura: é necessário tratar de todas as barreiras não-tarifárias e de todos os subsídios à exportação, como também das próprias tarifas, e lutar por políticas de apoio doméstico, regras e padrões conciliáveis.

5.2. Perspectivas e Problemas do Hemisfério Ocidental

Os países do Hemisfério Ocidental devem estar entre os principais proponentes de uma ininterrupta reforma nos programas de comércio multilateral. Vários países latino-americanos são membros do Grupo de Cairns, que tem efetivamente buscado o prosseguimento do processo de reforma do comércio mundial. Na reunião ministerial da OMC, realizada em Cingapura em dezembro de 1996, os ministros do Grupo Cairns defenderam um ativo programa de trabalho na Comissão de Agricultura. Nas reuniões subseqüentes, o grupo identificou várias questões prioritárias, especialmente os subsídios e os créditos às exportações, as tarifas, as TOR e as normas técnicas. Além do MERCOSUL, o Brasil pode usar a alavanca do Grupo Cairns para ampliar sua influência na Comissão de Agricultura. Uma vez que a Rodada da OMC está a caminho, os países das Américas estarão discutindo o livre comércio regional de produtos agrícolas dentro daquele cronograma, o que também poderá

aumentar seu impacto na Rodada. É obvio que poderão surgir problemas entre os exportadores, e que também atrapalham a cooperação, enquanto os interesses dos produtores domésticos poderão exigir tratamento especial para evitar uma abordagem unificada, mas as perspectivas das ações de cooperação, que visavam à liberalização do comércio através da OMC e da ALCA, são positivas na região.

É provável que a pressão maior no sentido de abrir os mercados, durante a nova Rodada, venha dos Estados Unidos, do Canadá, da Argentina e de outros países exportadores. A questão dos subsídios à exportação é uma das que esses países vão tentar incluir na agenda. O comércio estatal, tanto do lado da importação como no da exportação, também é de grande importância para a região, além de ser um problema potencial. As diferenças quanto a padrões e barreiras técnicas são problemas efetivos no Hemisfério Ocidental, e surgem em relação ao comércio com outros países. A questão do relacionamento nas negociações de comércio regional e multilateral é mais enfatizada nas Américas, em parte porque os planos de liberalização têm progredido, e também porque a agricultura é muito importante na maioria dessas economias.

Assim, o interesse geral pela abertura dos mercados não significa que não existam divergências entre os países, o que pode dificultar as negociações a impedir uma posição geral da OMC. Essas divergências podem ser constatadas pela análise de algumas das questões identificadas anteriormente num documento que provavelmente será incluído na agenda da próxima Rodada da OMC.

Em geral, os países do Hemisfério Ocidental têm tarifas mais baixas sobre as importações de produtos agrícolas do que os da Ásia e da Europa. Na América Latina, essas tarifas são baixas como parte dos programas de ajuste estrutural da década passada. Nos Estados Unidos e no Canadá, as tarifas baixas refletem a posição de principais exportadores que esses países detêm. Entretanto, algumas indústrias (de lácteos e aves, no Canadá; e de lácteos, amendoim e açúcar, nos Estados Unidos) figuram como altamente protegidas. Diante desse cenário, os países do Hemisfério Ocidental estarão entre os que defendem mais cortes substanciais nas tarifas, no decorrer das próximas negociações da OMC. Será interessante observar se os Estados Unidos e o Canadá irão apoiar as fórmulas de redução (tal como a Suíça, que reduz as tarifas elevadas mais rapidamente do que as mais baixas sob o ponto de vista da sensibilidade das "commodities" de tarifas elevadas). É possível que uma redução de tarifas alfandegárias seja a mais aceitável para os interesses domésticos. De qualquer forma, haverá alguma oposição política, mesmo na América do Norte, aos severos cortes nas tarifas que serão necessários para alinhar a proteção agrícola com a dos outros setores.

Os países das Américas devem ter pontos de vista um pouco divergentes sobre a questão das TRQ. As TRQ, como instrumento, foram inicialmente defendidas pelos Estados Unidos na tentativa de abrir os mercados que eram fechados pelas restrições quantitativas. Temia-se que a sua tarifação não melhoraria o acesso, no curto prazo; portanto, a ampliação das TRQ poderia parecer um meio atraente de aumentar o acesso. Entretanto, as TRQ (juntamente com as elevadas tarifas acima da cota) também eram consideradas como limitadoras do impacto da tarifação sobre o setor doméstico, antes protegido pelas barreiras não-tarifárias. Os Estados Unidos continuam a proteger seus regimes de açúcar e amendoim. O Canadá ainda não reorganizou os seus setores de lácteos e aves e, assim, pode não concordar com um aumento substancial dessas cotas. Além disso os Estados Unidos podem preferir que tal acesso seja garantido aos estoques do NAFTA, em vez de com base no princípio da Nação Mais Favorecida (MFN). Isso traria problemas para os exportadores de baixo custo, como o Brasil. Em geral, os países da América Latina não tiveram que declarar as TRQ convertidas em tarifas num estágio anterior, além de aparentemente não serem os beneficiários das preferências bilaterais ligadas a várias TRQ. Os países da América Latina

deverão fazer uma significativa pressão para eliminar as tarifas e tornar as TRQ menos restritivas, e garantir a distribuição dos direitos da MFN de completar as cotas.

Quanto à questão de subsídios à exportação, deverá surgir uma posição mais consolidada das Américas. Haverá forte pressão para reduzir ou eliminar o uso de tais subsídios no comércio internacional. O Canadá acabou de eliminar o subsídio ao transporte, que beneficiava as exportações. Muito esporadicamente, os países da América Latina usaram subsídios à exportação, embora no Brasil existam medidas relativas ao financiamento para exportações e medidas fiscais para vários produtos agrícolas. Uma vez que o Brasil é um grande importador de trigo, e sua política é de não importar trigo subsidiado, o País deverá adotar uma posição agressiva na busca da eliminação dos subsídios às exportações. Os Estados Unidos ainda mantêm o programa EEP e se mostram relutantes em utilizá-lo, devido ao impacto doméstico sobre os custos e à competitividade. Entretanto, o Congresso parece determinado a autorizar os pagamentos até o limite da OMC, provavelmente para compensar os subsídios da União Européia. A questão é se os Estados Unidos vão considerar uma data final para todos os subsídios à exportação: seria compatível com seus objetivos de longo prazo, mas exigiria amplo apoio doméstico. A mesma questão surge com relação ao crédito norte-americano para as exportações, que é quase sempre visto como um modo de estimular as vendas, sobretudo na competição com as empresas estatais de comércio exterior.

Essa questão do comércio estatal já é uma controvérsia entre os membros do NAFTA, e poderá prejudicar a lógica de uma visão das "Américas" na OMC. O principal problema deriva da atitude de grupos agrícolas dos Estados Unidos em relação à Comissão Canadense do Trigo, a qual eles vêem como uma entidade que pode interferir na competição de trigo norte-americano em mercados externos. Além disso, alguns grupos do setor de lácteos protestaram contra a Comissão Neozelandesa de Lácteos por ela utilizar a sua posição de monopólio para competir deslealmente nos mercados ultramarinos (e acumular brechas no mercado importador norte-americano com restrição de cotas). A possibilidade de a China, a Rússia e a Ucrânia integrarem a OMC, com os seus sistemas de comércio estatal ainda sem reformas, preocupa vários grupos. Desse modo, na próxima Rodada deverão ser adotadas regras mais rígidas em relação aos monopólios estatais, tanto de importação, quanto de exportação. Os países latino-americanos poderão adotar uma linha dura em relação ao comércio estatal, já que a maioria de suas próprias empresas parastatais foram privadas de seu poder. O futuro da Comissão Canadense do Trigo é objeto de um acalorado debate interno no Canadá, o que poderá solucionar algumas das tensões com os Estados Unidos, mas também é possível que fique evidente que essa única questão seja muito delicada para permitir algum Progresso mais significativo, até que ela seja incluída em algum pacote com outras questões semelhantes, para serem tratadas numa negociação multilateral.

Quanto à questão das restrições aos subsídios domésticos, o quadro é menos litigioso. As restrições da OMC aos subsídios domésticos, através das Medidas Agregadas de Suporte (AMS) para as políticas fora da caixa verde não têm sido importantes para a região. Vários países da América Latina não declararam quaisquer políticas que relacionem preços a produção (coupled) e, portanto, não têm mais o que reduzir. O Brasil concordou com uma ação da AMS na condição de país em desenvolvimento, sobretudo em relação a sua política de preços mínimos para produtos agrícolas e ao crédito rural subsidiado. Alguém poderá entender a ausência de restrição eficiente como o motivo para abandonar a utilização da AMS no próximo estágio da reforma comercial na OMC. Outros entenderão que a restrição pode ser mais severa e mais eficaz. A nova lei agrícola norte-americana suspende a necessidade da categoria caixa azul para os pagamentos que têm pouca influência no controle da oferta (quasidecoupled). Uma vez que a União Européia será a única nação a permanecer com esses pagamentos, os Estados Unidos e outros países exportadores poderão pressionar fortemente para a eliminação da caixa azul.

O problema do uso de padrões sanitários e fitossanitários como barreiras comerciais continuará sendo um dos mais importantes no âmbito das Américas, e também entre o continente e outras regiões. As novas definições estabelecidas na Rodada Uruguai, juntamente com o mecanismo mais decisivo de solucionar as controvérsias, estão ajudando a resolver essas questões. Os resultados do painel sobre hormônio na carne bovina esclareceram a situação, mas novos tópicos surgem regularmente, desafiando as regras da política comercial. Entre as questões mais recentes está a das plantas geneticamente alteradas, tais como as que são resistentes a determinados herbicidas. A utilização dessas variedades promete redução de custos para os produtores, mas os consumidores ainda demonstram preocupação com a Engenharia Genética. A rotulação parece difícil nessas circunstâncias e alguns países poderão recorrer aos controles comerciais. A tecnologia que vem causando preocupação está sendo desenvolvida em larga escala nos Estados Unidos, indicando que aquela reação poderá ocorrer onde os Estados Unidos e o Canadá estão em conflitos com a União Européia e, provavelmente, com o Japão.

A questão da coordenação das atividades comerciais, regionais e multilaterais é uma das mais relevantes nas Américas e, por outro lado, as baixas barreiras comerciais externas significam que as atividades de livre comércio regional como o NAFTA, o MERCOSUL, o CARICOM, o CACM e o Pacto Andino, juntamente com os acordos bilaterais e a estrutura para interligar esses acordos (ALCA), induzem à liberação do comércio. Existe uma significativa expansão do comércio regional, em benefício dos parceiros. O pequeno comércio pouco lucrativo deverá ocorrer quando vários exportadores de baixo custo fizerem parte dos acordos regionais. Os países das Américas precisam continuar a lutar pela expansão do livre comércio regional em direção aos outros continentes, o que garantirá a mínima distorção nos padrões do comércio agrícola, além de alavancar construtivamente a próxima reforma do comércio multilateral.

5.3.Perspectivas e Problemas na Europa

A integração econômica da Europa Ocidental e o sistema PAC tiveram fundamental influência em sucessivas Rodadas do GATT sobre o comércio. Em 1992 as reformas possibilitaram a conclusão da Rodada do Uruguai na agricultura e aprontaram a PAC para a sua implementação. Em decorrência, a União Européia pode conviver com o Acordo da Agricultura sem precisar proceder a mudanças significativas na sua política. Considerando a Rodada vindoura da OMC, a Europa está novamente em preparação para as negociações de adesão, com a necessidade de uma outra reforma abrangente da PAC.

Em julho de 1995, quando teve início a implementação das ações da OMC, a União Européia precisou ajustar várias medidas e processos administrativos em seu sistema de comercialização agrícola, o que afetou bastante as operações comerciais a os próprios comerciantes, em algumas áreas. Entre outras, os novos limites relativos ao quantitativo de exportações subsidiadas exigiram cautela da Comissão (nas comissões de gerenciamento) no estabelecimento do quantitativo das exportações e "refunds" para vários produtos. Por exemplo, os "refunds" nas exportações para vários produtos lácteos (especialmente queijos) foram eliminados em sucessivas etapas, uma vez que a quantidade exportada no decorrer dos meses mostrou ter utilizado muito rapidamente o volume total permitido para o ano comercial de 1995/96.

No setor-chave dos cereais, as reformas criaram as condições para que a União Européia aceitasse um acordo do GATT. O nível reduzido dos preços da União Européia para os cereais é bem ajustado ao âmbito das novas tarifas vindas da OMC sobre cereais, que substituíram as taxas variáveis anteriores. O preço da União Européia é mais limitado pela

medida adicional específica, que a União Européia aceitou em relação às suas tarifas sobre cereais, de modo que o preço onerado pela taxa variável (variable levy) não ultrapasse 155% do preço doméstico (de intervenção). Os pagamentos de compensação foram isentos dos compromissos na OMC. De fato, como a ação sobre o apoio doméstico é ampla (e não específica por produto), a isenção do pagamento relativo aos cereais contribui para o objetivo de apoiar outros setores de produtos. Assim, a medida agregada de apoio doméstico (MAS) não é obrigatória na União Européia durante o atual período de implementação da OMC (isto é, até o ano 2000). A queda na produção da União Européia e o crescimento no uso doméstico de cereais, em decorrência das reformas, reduziram o volume das exportações da UE que, atualmente, estão abaixo do limite sobre exportações subsidiadas. Embora os preços mundiais do trigo e da cevada tenham subido bastante em 1995/96, a ponto de não ter sido preciso subsidiar as exportações de cereais nesse período, a UE começou a subsidiar novamente as exportações de cereais.

A Comissão Européia elaborou projeções que indicam que as medidas de subsídio às exportações deverão limitar a produção de vários setores agrícolas no ano 2000. Devem surgir excedentes além dos limites estabelecidos, no caso da carne bovina, do queijo, de algumas frutas e de alguns produtos derivados das carnes de suínos e aves. Igualmente surgirão mais e mais excedentes de cereais, leite, açúcar e vinhos, a menos que sejam adotadas medidas de compensação. A produção continuará a se expandir depois do ano 2000, quando novos limites às exportações estarão sendo debatidos. Por exemplo, a produção de cereais na União Européia continuará a crescer após o ano 2000, provavelmente acima do consumo doméstico. Para o ano de 2010, a Comissão da UE projeta um excedente de cerca de 54 milhões de toneladas acima do uso doméstico, nos 15 países da UE. Nessa ocasião, é provável que os limites estabelecidos pela OMC para as exportações subsidiadas estejam ainda mais severos e, por isso, a diferença entre o potencial de exportação da UE e o volume permitido de exportações subsidiadas continuará a aumentar. As mesmas pressões serão sentidas, de uma forma ou de outra, em relação à maioria dos produtos agrícolas. A tecnologia permitirá que os agricultores aumentem gradativamente a sua produção baseada numa dada base de pesquisa. Por outro lado, o consumo de alimentos está mais perto da saturação, na União Européia: no caso de alguns produtos (como açúcar, lácteos e carne bovina), eles já apresentam uma tendência de queda, em vez de crescimento. No passado, os excedentes cada vez maiores nos mercados de produtos agrícolas da UE, originados pelas tendências divergentes de produção de consumo, podiam ser exportados para o mercado mundial, quase sempre com elevados subsídios. Atualmente, dentro do Acordo Agrícola da OMC, as exportações subsidiadas não podem mais crescer, e devem ser reduzidas. Assim, ao mesmo tempo que a UE precisar subsidiar suas exportações agrícolas, ela terá que se empenhar cada vez mais no gerenciamento da oferta: onde já houve cotas (açúcar, leite), elas terão que ser reduzidas, não apenas uma vez, mas sucessivamente; e onde a oferta ainda não estiver limitada, será necessário encontrar um meio de frear o seu crescimento.

Nesse contexto, é importante considerar também as implicações das reduções tarifárias, já que elas provêm da Rodada Uruguai. No passado, a adoção ou a redução das cotas eram compensadas por um aumento nos preços de proteção (ou uma redução mais baixa, no preço, do que a que teria ocorrido de outro modo). Entretanto, essa estratégia não é mais viável pois as tarifas têm de ser reduzidas ao longo do tempo. Com uma dada tarifa, automaticamente existe um teto para o preço doméstico de proteção, já que as importações sempre podem chegar, ao mercado doméstico, ao preço do mercado mundial acrescido da tarifa. Essa mudança fundamental no ambiente político não é uma grande influência na UE, pois as tarifas iniciais sobre a maioria dos produtos foram estabelecidas em nível suficientemente elevado na agenda da UE (como na maior parte das agendas dos outros países), de modo que elas ainda não limitam os níveis atuais dos preços suporte. Todavia, como as tarifas devem ser reduzidas ao longo do tempo, de acordo com os compromissos da

agenda, o espaço para a política de elevados preços de suporte se tornará menor, ou seja, no mundo pós - Rodada Uruguai não mais ocorrerá a abordagem tradicional do gerenciamento da oferta acoplado aos elevados preços suporte.

Assim, em consequência do Acordo Agrícola da Rodada Uruguai, a política agrícola tradicional, seja na UE, seja em outros países, ficará cada vez mais sob a pressão das medidas relativas aos subsídios à exportação, e também da redução de tarifas. Na UE, como nos demais países, essa é uma razão muito forte para a futura política agrícola. A maior parte da indústria europeia de alimentos é competitiva, em nível internacional, apesar dos altos preços da matéria-prima, decorrentes do preço de apoio sob a égide da PAC, e portanto essa indústria precisa ser compensada pelos altos preços da matéria-prima, para poder competir internacionalmente, em igualdade de condições. De acordo com a PAC, isso é feito através de um sistema complexo de imposto de importação e reembolso de exportação que compensa a matéria-prima incluída nos alimentos processados. Sobretudo no caso das exportações, esse sistema exige um enorme empenho administrativo, por parte da indústria. No contexto das novas medidas da OMC, é importante observar que agora existe um teto referente ao limite para subsidiar as exportações de alimentos processados, ou seja, enquanto os preços da matéria-prima na UE são mantidos bem acima do nível do mercado mundial, há um limite sobre o ponto em que a indústria europeia de alimentos consegue competir em igualdade de condições no comércio internacional. Conseqüentemente, mesmo onde a competitividade da indústria de alimentos é, de certo modo, boa, a Europa perderá sua participação no mercado internacional de alimentos processados, uma vez que ela não pode, além de determinado e decrescente limite, compensar sua indústria de alimentos pelo preço mais alto da matéria-prima doméstica. Além disso, as indústrias de alimentos de todos os países precisam estar preparadas para enfrentar a crescente competição nas importações.

Todas essas reflexões, e também o compromisso de novas negociações agrícolas na OMC e a possibilidade de ampliação da UE para o Leste, formam a base das propostas das Comissões para o próximo ajuste na PAC. Em sua "Agenda 2000: Para uma Europa Maior e Mais Forte", apresentada em 16/07/1997, a Comissão propõe aprofundar e ampliar a reforma feita em 1992, por meio de novas alterações, substituindo o preço suporte por pagamentos diretos, em conjunto com uma política rural mais duradoura; propõe, ainda, a redução nos preços de intervenção, sendo 20% no caso dos cereais e 30% no caso da carne bovina. Não seria mais exigida a retirada compulsória de terra do processo produtivo e os pagamentos diretos seriam estabelecidos. A política de cota dos lácteos seria prorrogada até 2006, e os preços de apoio se reduziram gradativamente até 10%, ao longo desse período. Os ajustes relativos aos demais produtos estão em estudo. A Comissão acredita que as necessidades orçamentárias da agricultura podem ser incluídas nas atuais diretrizes.

Quanto à próxima rodada da OMC, o programa de ajuste terá grandes implicações. Caso seja aprovado, ele deverá possibilitar que a UE passe a ter um novo papel nas negociações da OMC sobre a agricultura. No passado, a UE esteve numa posição muito defensiva, quando a agricultura entrava nas negociações do GATT. Alguns países apresentavam suas solicitações de liberação do comércio e a UE tinha que justificar por que não estava preparada para acompanhá-los. Essa não era muito boa atitude para a UE, pois não permitia que a Comissão exigisse mudanças mais significativas na política dos outros países, o que seria proveitoso para a UE. Se a UE fosse efetuar as mudanças propostas para a PAC, provavelmente ela poderia inverter os papéis nas negociações da OMC, atuando mais como acusadora do que como defensora. Por exemplo, ela poderia sugerir na Rodada que o apoio doméstico fora da caixa verde (que contém medidas de apoio decompostas) fosse reduzido em grande proporção, durante o período de implementação vindouro. Além disso, a UE tem interesse em obter melhor acesso aos mercados de outros países para alguns de seus produtos derivados de carne, sobretudo de suínos e aves, e lácteos. Se a UE conseguisse

mudar sua política de comércio de modo que fossem necessários menos subsídios à exportação, ou até mesmo eles não fossem necessários, isso poderia significar que ela está apta a aceitar uma redução maior nesses subsídios, em troca de melhor acesso aos mercados de produtos derivados de carne, resultantes das expressivas reduções nas tarifas.

Uma outra questão que pode ser importante para a UE na nova Rodada, e que provavelmente será uma posição significativa, é a taxa das exportações. Os países em desenvolvimento, que apresentam déficit de alimentos (e alguns outros países) criticaram a UE pelas taxas de exportação sobre cereais, impostas por ela ao longo do período de elevados preços mundiais ocorrido em 1995/96. Esses países em desenvolvimento, e talvez o Japão, vão pressionar a UE no sentido de ela se comprometer a não taxar as exportações, no futuro, e tentarão eliminar, junto à OMC, as taxas de exportação sobre os alimentos em geral.

De qualquer modo, no cenário pós-Rodada Uruguai, o futuro da PAC precisa ser considerado numa relação muito mais próxima das obrigações e negociações internacionais do que foi no passado. Além disso, a UE terá a garantia de que os outros países terão que adotar essa mesma postura. Atualmente o mundo todo já entrou na nova era da reforma da política agrícola, e o futuro da PAC precisa ser considerado dentro desse contexto internacional.

5.4. A OMC e a Política Agrícola na Europa Central

Na próxima Rodada da OMC, as principais questões para os países dessa região dizem respeito ao avanço que eles tiveram, na adoção da economia de mercado para a agricultura, e a perspectiva de entrar para a UE. Seis dos dez países da Europa Central (CEC), que agora têm acordos de parceria com a UE e, portanto, são postulantes a membros da UE, já são membros da OMC: Repúblicas Tcheca e Eslovaca, Hungria, Polônia, Romênia e Eslovênia. Os quatro países restantes (ou seja, os três países Bálticos e a Bulgária) estão negociando o seu acesso à OMC. A Comissão Européia recomendou que essas negociações tenham início com os países de Visegrado e Estônia logo em 1998, o que deve influenciar na adoção de políticas comuns de fronteira, pelo menos entre os candidatos. O processo de ampliação da UE irá alterar o cenário da política agrícola na região, e influenciará o processo das reformas da PAC e as negociações da OMC.

As medidas relativas à agricultura aceitas pelos países da Europa Central (CEC), agora membros da OMC, diferem muito de um país para outro.

A estrutura tarifária da Polônia já está bem alinhada com as tarifas da UE, e até mesmo as tarifas específicas são estabelecidas em ECU por tonelada. Os outros países da Europa adotaram tetos com os índices tarifários em parte muito elevados, mas ainda consideravelmente abaixo do nível da UE. No momento, a maioria das tarifas agrícolas aplicadas pelos países da Europa Central são bem inferiores às estruturas tarifárias existentes e, por isso, existe uma ampla possibilidade de sua elevação, nos próximos anos. Assim, com exceção da Polônia, as atuais tarifas dos outros países da Europa Central não vão permitir a adoção da PAC, como ela é hoje.

Na esfera do apoio doméstico, limitado em termos monetários nominais pela Medida Agregada de Suporte (MAS), um grave problema é que as Repúblicas Tcheca e Eslovaca, assim como a Hungria, vincularam suas MAS à moeda nacional. Em decorrência da inflação anterior, esses países acumularam um alto índice de apoio, sendo que nas Repúblicas Tcheca e Eslovaca há um problema adicional: eles não calcularam, para o período-base, um componente do preço suporte de mercado em suas MAS. Assim, não fica claro qual preço externo de referência deve ser usado no cálculo de suas atuais MAS. Por outro lado, a Polônia vinculou as suas MAS ao dólar americano, ficando menos susceptível aos efeitos da inflação e,

portanto, o país não tem grande problema com o sua estrutura de suporte, enquanto mantém seus preços domésticos (em termos reais) no nível atual. Entretanto, o alinhamento dos preços com a PAC em vigor faria com que a Polônia superasse em muito mais do que 100% os seus compromissos com a MAS. A Hungria, por sua vez, também já superou com larga margem o seu compromisso de apoio doméstico, em decorrência do vínculo da MAS à moeda nacional. A Comissão de Agricultura da OMC tem procurado tratar esse problema juntamente com o monitoramento da implementação do Acordo.

Existem dificuldades na área de compromissos de subsídios às exportações da CEC. A Hungria tem adotado níveis muito baixos de subsídios à exportação, relativos a um número restrito de produtos e agora o governo húngaro declara que isso foi um erro técnico, uma vez que ele não informou todos os subsídios à exportação realmente pagos durante o período de referência. Desse modo, a Hungria está num processo de tentar negociar um ajuste no seu cronograma relativo aos subsídios à exportação de produtos agrícolas e, no momento, parece que os demais membros da OMC não estão dispostos a aceitar um certo ajuste posterior.

Os problemas podem se tornar mais graves para todos os países da CEC, caso eles não uniformizem suas políticas agrícolas de acordo com a PAC da UE. A harmonização dos preços com a PAC, em vários casos, deverá exigir subsídios à exportação, quando um subsídio zero estiver (implicitamente) colocado no Cronograma. Os casos em questão referem-se ao trigo, aos grãos forrageiros e ao queijo, na Polônia; aos grãos forrageiros, na República Tcheca e Eslovaca; e à manteiga e ao leite em pó desnatado, na Hungria. Quanto aos outros produtos, o Cronograma da CEC contém a possibilidade de subsidiar uma certa quantidade de exportações; entretanto, se a política da CEC estiver alinhada com a PAC atual, em vários dos casos mencionados isso resultaria em volumes de excedentes exportáveis (e gastos orçamentários) que não seriam compatíveis com os compromissos de subsídios às exportações dos países envolvidos.

A situação dos cereais é um caso à parte. A maioria dos países da CEC têm compromisso de ter subsídio zero nas exportações. Entretanto, com exceção da Eslovênia, todos os países que são membros da OMC devem, de acordo com a Comissão Européia, tornar-se exportadores de cereais. Mesmo os dois membros do CEC que não têm compromisso de zerar o subsídio (Hungria e Romênia), de acordo com essas projeções, provavelmente terão excedentes de cereais além dos compromissos da OMC. Assim, todos os países da Europa Central terão que assegurar que seus preços permaneçam alinhados com os preços mundiais, de forma que eles não precisem de subsídios nas exportações. Ao contrário, eles precisam restringir a produção através de controle de oferta de forma que não sejam gerados os excedentes que estão sendo projetados.

Como na UE, é pouco provável que o controle de oferta em níveis necessários para honrar os compromissos na OMC sejam aceitáveis politicamente na Europa Central. Além disso, esses países não podem permitir preços altos aos consumidores, pois isso aumentaria mais ainda os custos de transição que estão sendo experimentados pelo seu povo. Dessa forma, em essência, a única escolha para os países da Europa Central é manter seus preços alinhados com a América Central.

Quando a expansão da UE ocorrer, os compromissos dos seus 15 países com a OMC terão que ser os mesmos para todos os novos países membros. Como os membros da CEC trazem com eles os subsídios às exportações de cereais que são mais restritivos do que aqueles da UE, surge a necessidade de políticas futuras da UE, e a possibilidade de exportar cereais sem subsídio é grandemente reforçada. Na verdade essa é uma das razões pelas quais a Comissão Européia ainda propõe, mais uma vez, reformas adicionais da PAC. Assim, no momento em que a UE inicia o planejamento da nova rodada de reforma na PAC, novos

objetivos são estabelecidos para a futura política da Europa Central. Não faria muito sentido que os países da Europa Central aumentassem a proteção e o apoio aos produtores de cereais para, então, serem forçados a reduzi-los, por terem aderido à UE. A conclusão é óbvia: a futura política agrícola, tanto da UE como da Europa Central, deve ser tal que possibilite exportações não-subsidiadas, pelo menos no que diz respeito aos cereais.

5.5.Uma Perspectiva para a Região do Pacífico e para a Ásia

Existem várias possibilidades quanto às medidas relativas a uma reforma contínua na política agrícola, tanto na região do Pacífico, como na Ásia. De um lado, a Austrália e a Nova Zelândia, que pressionam muito para a plena implementação do acordo agrícola e pelo prosseguimento das negociações em uma nova Rodada da OMC. De outro lado, o Japão e a Coreia preferem evitar a discussão sobre maior liberação no comércio de produtos agrícolas. Os países asiáticos são ambivalentes, mas concordam com o Grupo de Cairns, que exige novas negociações. A maioria dos países em desenvolvimento dessa região considera outras questões, tais como o acesso geral, os investimentos, o meio ambiente e o comércio, como as mais importantes para serem tratadas pela OMC. Com as questões macroeconômicas, tendo prioridade à medida que esses países se industrializam e a população se desloca das áreas rurais para as urbanas, há menos preocupação com a agricultura, não só entre os países em desenvolvimento da região do Pacífico e da Ásia Oriental, mas também entre os países do sul da Ásia, do Oriente Médio e da África. Em parte isso reflete a realidade de que o comércio da maioria dos produtos tropicais já foi liberado.

No entanto, os sete países da região do Pacífico e da Ásia, ligados ao Grupo de Cairns, mantêm um compromisso comum de trabalho no sentido de um comércio internacional mais livre para os produtos agrícolas, que poderá propiciar maior taxa de crescimento e melhoria no padrão de vida e, ao mesmo tempo aumentar a segurança alimentar mundial. Eles reconhecem a contribuição para um comércio mais livre feito pelos componentes do Acordo Agrícola quanto ao acesso ao mercado e aos subsídios às exportações e também a contribuição oriunda do Acordo Sanitário e Fitossanitário (SPS). Ademais, esses países também lutam por um acesso mais amplo ao mercado, pela eliminação dos subsídios à exportação e pela observância das medidas domésticas que afetam o comércio. Todavia, é preciso admitir que eles lutam por um comércio mais livre para os produtos agrícolas, a fim de haver maior liberação do comércio dos produtos industriais.

Quanto à implementação do Acordo Agrícola, existe a preocupação de que alguns países não cumpriram o cronograma para a introdução das quotas tarifárias enquanto outros as introduziram inadequadamente no que diz respeito à distribuição das licenças. Em alguns casos, chegou a haver licenças para países que nem são membros da OMC. Há também preocupação sobre a permanência de medidas sanitárias e fitossanitárias que não se justificam. Apesar do compromisso dos países membros da Área Asiática de Livre Comércio (AFTA) no sentido de liberar alguns itens de agricultura até o ano 2003 (2006, no caso do Vietnã), parece que há pouco empenho nesse sentido. A partir da versão dos Planos de Ação Individual, elaborada pelos membros da APEC, o resumo a seguir, feitos pelos membros da OMC, pode exemplificar esse fato: Indonésia - não há compromisso de revisão, muito menos de reforma em sua empresa "trading" estatal BULOG; Japão - não há novidade quanto às tarifas em setores agrícolas sensíveis; Coreia - nada em relação à agricultura; Malásia - nenhuma referência específica às tarifas sobre importações de produtos agrícolas; Papua Nova Guiné - nenhum compromisso de reduzir as atuais tarifas elevadas sobre carne bovina, frutas e legumes; Filipinas - alguma redução nas tarifas, mas não para arroz e alimentos básicos como carne bovina, lácteos e açúcar; e Tailândia - as tarifas sobre laticínios devem ser reduzidas, mas permanecem elevadas no caso de cereais, carne bovina, laticínios e alimentos processados. Quanto à Índia, um país que só recentemente (1991) começou a levantar o

manto do planejamento central, parece que não houve qualquer manifestação pública refletindo a opinião do governo sobre novas reduções no protecionismo agrícola. De maneira geral, no que concerne aos países asiáticos, seu estágio de desenvolvimento está chegando ao nível de renda per capita em que eles podem mudar os impostos para subsídios à agricultura, e a adesão ao Acordo Agrícola e ao Acordo Sanitário (SPS) limita suas opções políticas. Devido ao seu baixo nível de apoio à agricultura, a Austrália e a Nova Zelândia defendem o livre comércio. Finalmente, quanto à Coreia e o Japão, esses países usaram muito capital político, durante a Rodada Uruguai, para chegarem a um pequeno nível de liberação. Na realidade, eles não têm interesse em acelerar a liberação agrícola, no atual estágio.

Antecipando os próximos resultados relativos à diminuição do protecionismo na agricultura, tem-se os efeitos das negociações da OMC, que devem começar em 1999, e também os efeitos do comportamento da China sobre o mercado internacional de produtos agrícolas e de alimentos. A economia da China tem crescido rapidamente, a vários setores econômicos vêm sendo desregulamentados. Acompanhando o aumento na renda per capita, haverá mudanças no consumo e no comércio, e com a desregulamentação haverá mudanças no consumo e na matriz de produtos da economia, inclusive no âmbito do setor agrícola. Em conjunto, esses efeitos devem provocar aumento da demanda por trigo, grãos forrageiros e produtos derivados de carne, mas ainda não se sabe que volume será atendido pelas importações. Atualmente, a China está empenhada numa política de auto-suficiência em grãos, e alguns observadores consideram que essa política não será viável. Além da dificuldade de se tentar antecipar as futuras políticas doméstica e comercial, e seus efeitos sobre o mercado internacional, existe a incógnita sobre quando a China irá se associar à OMC e em que condições.

Vários modelos quantitativos têm sido usados para simular os diversos cenários de política comercial, inclusive com a associação da China e de Taiwan à OMC. Um estudo recente, utilizando o modelo de equilíbrio geral GTAP, concluiu que, com base na redução do uso de barreiras não tarifárias pela China, na redução das tarifas implícitas e ad valorem, e nos benefícios oriundos do cancelamento do Acordo de Multifibras, a economia chinesa continuará a crescer muito. Isso significa que a demanda por importação de carnes e alimentos processados aumentará em relação à situação de não-associada. Essas importações adicionais serão pagas a partir do aumento das exportações chinesas de produtos industriais. O efeito da taxa de crescimento econômico na auto-suficiência chinesa de grãos é interessante: a auto-suficiência em grãos é mais factível quanto mais lentamente a economia cresce, pois o crescimento na demanda por grãos e produtos derivados de carne é menor com taxas mais baixas de crescimento da renda per capita. Assim, é do interesse dos países membros da OECD, exportadores de produtos agrícolas, que sejam suprimidos os impedimentos à importação de produtos têxteis e industriais, sobre os quais a China e a Ásia Oriental têm vantagem comparativa, uma vez que isso aumentará as respectivas exportações de ambos os grupos de países e possibilitará o crescimento econômico. É óbvio que muitas incertezas serão minimizadas, quando essa grande economia estiver integrando a estrutura de normas de comércio multilateral.

5.6. As Outras Regiões

O interesse de outras regiões nas normas de comércio não é tão evidente quanto o das Américas, da Europa e da faixa do Pacífico. A África está menos envolvida no comércio de "commodities" oriundas do clima temperado e de alimentos processados, que tendem a predominar nas relações comerciais da OMC. De fato, tem sido freqüentemente lembrado que a África, como um todo, pode perder com as cláusulas da Rodada Uruguai e do Acordo Agrícola, em decorrência do fato de ela importar commodities de clima temperado em troca de produtos tropicais, cuja importação, em geral, não tem a dificuldade das tarifas dos países

desenvolvidos. Essa visão negativa tem sido compensada pela idéia de que os países do Sub-Saara africano taxaram bastante o seu setor agrícola, e que o elevado nível de importações reflete a distorção em suas economias, muito mais do que a hipótese de que eles não podem produzir em quantidade adequada para sua população. Além disso, haverá cada vez mais oportunidades para os países que decidirem se beneficiar dos novos mercados exportadores, possivelmente no caso de produtos não-tradicionais. Não existe motivo para que a África não seja favorecida por um sistema de comércio mais liberal: a solução está na política doméstica dos países, que devem recompensar os agricultores por sua produção, e não sobrecarregá-los com impostos como forma de o governo garantir uma fonte cômoda de recursos; eles precisam abrir o comércio no continente africano, possibilitando o fluxo de bens entre os países da região. Tanto a renda agrícola como a segurança alimentar seriam beneficiadas com essa expansão do comércio regional, além de contrabalançar qualquer interrupção na oferta de produtos de outras regiões do mundo.

Das outras principais regiões que serão atingidas pela próxima rodada de negociações comerciais, duas se destacam como potencialmente importantes e difíceis de encaixar. A Índia e o sul da Ásia em geral ainda estão em estágios relativamente iniciais de ajuste visando a um sistema mais aberto e liberal na economia, e a um regime mais orientado para o mercado no setor agrícola. A própria participação no sistema de comércio deverá crescer ao longo do tempo, e esses países deverão aumentar o seu envolvimento nas discussões sobre as regras comerciais para a agricultura. Quer eles se tornem importantes exportadores de alimentos, ou de bens agrícolas, esses países continuarão a ter impacto sobre o mercado. Eles têm grande interesse em que o mercado fique cada vez mais aberto. A outra incógnita é o interesse da Rússia, da Ucrânia e de outras partes da ex-União Soviética, que têm potencial agrícola. No passado recente, esses países usufruíram dos benefícios oriundos da guerra de subsídios entre a UE e os Estados Unidos, obtendo produtos agrícolas baratos.

Esses países mudaram os seus sistemas econômicos, e ainda estão no início da implantação de sistemas baseados no mercado, mas melhoraram os incentivos ao setor agrícola doméstico e começaram a fazer uma abordagem menos prejudicial ao mercado internacional. Caso essa tendência prossiga, e a transformação econômica se instale como foi planejada, o setor agrícola terá um significativo papel na economia, e o comércio será um dos principais elementos na estratégia de desenvolvimento. A China, a Rússia e a Ucrânia estão negociando sua entrada na OMC e quando entrarem, o comércio internacional mais liberado crescerá imensamente. Essas nações potencialmente grandes no comércio, como também a Índia, se tornarão protagonistas bem maiores nas próximas rodadas da OMC. Tais países influentes poderiam estimular um comércio mais livre na agricultura, ou retardar o processo de liberação do comércio de produtos agrícolas, caso decidam prosseguir com sua intervenção estatal no comércio.

15. A PREPARAÇÃO PARA A NOVA RODADA DE NEGOCIAÇÕES DA OMC

A próxima Rodada de negociações multilaterais de comércio complementar as ações que vêm sendo adotadas pelo Brasil, com o objetivo de alcançar um forte desenvolvimento econômico, uma inflação baixa e a criação de empregos para a sua crescente mão-de-obra. Como foi mencionado na recente Revisão da Política Comercial Brasileira da OMC, em outubro de 1996, "a liberação do comércio, a privatização, a abertura de atividades-chaves ao investimento estrangeiro, e a desregulamentação geral estão criando uma economia cada vez mais competitiva". A ampliação do comércio e uma economia mais aberta contribuem para o crescimento econômico, sobretudo nas economias emergentes. A próxima Rodada da OMC oferece oportunidade de fomentar e expandir o competitivo setor agroalimentar brasileiro, através de melhor acesso aos mercados, já desenvolvidos, da América do Norte, da Europa e da Região do Pacífico, cujas relativamente elevadas tarifas diferenciais para selecionados

produtos agrícolas, assim como a subsídios à exportação e as transferências internas continuam a limitar e distorcer a produção e o comércio. Embora tenha sido obtido algum avanço na solução dessas questões, por meio de acordos regionais de comércio, uma eficiente investida, contra a prolongada proteção a produtos como o açúcar, o amendoim, o tabaco e os lácteos, exige o poder das negociações multilaterais de comércio.

O Acordo Agrícola obriga os governos a prosseguirem no indispensável processo de reforma do comércio agrícola iniciado na Rodada Uruguai. O objetivo é "estabelecer um sistema de comercialização agrícola eqüitativo e voltado para o mercado". As negociações para dar prosseguimento ao processo "terão início um ano antes do final do período de implementação". Assim, as negociações multilaterais em 1999 tratarão, pelo menos, dos itens compreendidos no atual Acordo. Muitos esperam que as negociações se ampliem para outros bens, serviços, questões ambientais e, possivelmente, regras de competição. É óbvio que a dinâmica de uma ampla negociação aumentará a possibilidade de ser dado um segundo grande passo na reforma agrícola.

As discussões precedentes identificaram importantes questões no Acordo Agrícola, essenciais para o estabelecimento de uma agenda de comércio para a próxima Rodada. Algumas delas são relativas a problemas regionais, e também às negociações bilaterais em curso e suas controvérsias. Em seguida haverá uma discussão das questões para as próximas negociações comerciais referentes ao trabalho preparatório para uma nova Rodada da OMC, que ajude o setor agroalimentar brasileiro a estabelecer sua abordagem estratégica.

6.1. O Acesso ao Mercado.

As negociações sobre acesso ao mercado na agricultura devem incluir uma forte ofensiva contra as tarifas "pico" estabelecidas por vários países industrializados, em decorrência do acordo de tarifação. Como o Brasil reduziu sua proteção de fronteira antes da Rodada Uruguai, além de ter feito cortes significativos na última Rodada, ele está em condições de lutar por grandes reduções por parte de seus principais parceiros comerciais. Como vários outros países, o Brasil tem tarifas alfandegárias em nível superior às taxas efetivas, e deverá estar apto a participar ativamente da negociação sobre tarifas que, provavelmente, buscará uma fórmula de redução que estabeleça um teto para elas, ou reduza bastante os picos tarifários, atingindo reduções médias de 30% ou mais, como no caso dos bens industriais, estabelecidas em Rodadas anteriores. Isso será acompanhado de um esforço para aumentar o acesso mínimo, ampliar ou eliminar as TRQ e estabelecer regras mais rigorosas quanto à sua utilização, tal como assegurar um tratamento de Nação Mais Favorecida (MFN) integral. A redução no uso das TRQ diminuiria sua interferência no desenvolvimento competitivo do comércio. Vários países em desenvolvimento devem procurar preservar seus acordos de acesso preferencial aos mercados da UE e alguns outros. Esses acordos têm sido enfraquecidos pela mudança em direção a um comércio mais livre, e freqüentemente atrapalham o crescimento das exportações competitivas que possam concorrer em base global. Uma vez que alguns países excluem os produtos brasileiros do tratamento GSP (Sistema Geral de Preferências), seja como for, a eliminação das preferências deverá beneficiar o setor de alimentos do Brasil. Muitos países em desenvolvimento deverão fazer bastante pressão no sentido de assegurar que o resultado em termos de acesso possa beneficiá-los, melhorando a perspectiva de excelentes resultados. Já que as TRQ não foram adotadas na agricultura brasileira após a Rodada Uruguai, o País tem condições de pressionar fortemente para liberalizá-las.

Haverá empenho para conquistar o livre comércio para setores especiais (zero a zero.), como o das oleaginosas, que apenas se utilizou das tarifas para controlar o acesso nas fronteiras. Em alguns casos, as tarifas são proibitivas, e mesmo as reduções de 30% não

resultaram em importações. Há também o problema da dispersão tarifária, em que foram efetuados cortes menores para os produtos sensíveis, criando uma grande variação no tratamento das tarifas, entre os subsetores, e risco de redução de comércio (trade diversion). Idealmente, deveria haver um banimento geral da diferenciação nos cortes tarifários ou, pelo menos, um corte na média ponderada e limitações nas variações. As negociações para ampliar o mercado da UE, do NAFTA e de outros acordos regionais de comércio deverão pressionar os governos no sentido de agilizarem a abertura das condições de acesso. Os exportadores tradicionais certamente lutarão por isso. Diante da possibilidade de ampliação, a UE poderá ser mais ativa com relação à agricultura, durante a nova Rodada. Entretanto, não há muito entusiasmo quanto às próximas negociações comerciais sobre a agricultura, não só por parte do Japão, como da Coréia e de vários países em desenvolvimento, motivo para que haja necessidade de um esforço concentrado, através do Grupo de Cairns, e junto aos parceiros regionais, buscando estimular as políticas domésticas que permitam um acesso substancial para a agricultura.

Possivelmente nas próximas negociações o Brasil dará grande prioridade a um amplo acesso para a agricultura, pois nesses últimos anos vários países adotaram medidas comerciais contra produtos brasileiros, como o tabaco, o suco de laranja, frango, peru, carne bovina, oleaginosas, frutas e legumes. A melhoria do acesso ao mercado é vital para a agricultura brasileira.

6.2. Padrões Técnicos

Uma vez que o Brasil mantém normas técnicas obrigatórias sobre saúde, segurança, proteção ao meio-ambiente e aos consumidores, geralmente baseadas nos padrões internacionais, o comércio brasileiro se beneficia das normas multilaterais nessa área. No caso da Agricultura e dos alimentos, as rigorosas normas sanitárias e fitossanitárias são obrigatórias, o que permitirá que o Brasil se empenhe por melhorias nos Acordos Técnicos da OMC. A operacionalização e a implementação do Acordo Sanitário e Fitossanitário foram revistas em 1997.

Os padrões técnicos que afetam o mercado deverão ser perseguidos em repetidas negociações. O ponto central deverá incluir um esforço para obter irrestrita adesão, ao Acordo SPS, por parte dos países em desenvolvimento, assim como fomentar a aplicação de normas em resposta aos emergentes desafios comerciais relativos à segurança alimentar e aos produtos originários da biotecnologia.

6.3. O Apoio Doméstico à Agricultura

Devido à expectativa de que os gastos governamentais destinados aos programas de apoio aos produtos agrícolas continuem a declinar, o impacto desses programas sobre o comércio também será menor. Ao mesmo tempo, existe pressão para conseguir apoio à renda nas áreas rurais, por motivos sociais e ambientais, e também como um meio de estimular o desenvolvimento rural e a reestruturação da agricultura. Entretanto, a tendência ao apoio direto à renda poderá trazer novas preocupações quanto ao fato de que essas transferências afetem o comércio e criem desvantagens para os produtores dos países mais ricos. Por exemplo, existe preocupação de que a nova Lei Agrícola Americana (FAIR Act) tenha transferido bilhões de dólares para os produtores americanos de grãos, durante um período de preços de mercado relativamente elevados. Esses pagamentos devem ser eliminados gradativamente, mas parece inevitável que a crescente flexibilidade no plantio, juntamente com os grandes lucros do mercado e os subsídios diretos permanentes, vá estimular a produção e as exportações norte-americanas. Os pagamentos diretos na UE, que foram absolutamente generosos em relação ao desenvolvimento subsequente do mercado, também causam preocupação. As

atuais discussões na UE favorecem os pagamentos diretos para apoiar os agricultores nas áreas de reservas, como compensação por cuidados dos recursos naturais.

O antigo pagamento único adotado pelo Canadá, quando os subsídios no transporte de grãos foram suspensos, não deverá afetar o nível de produção, embora os custos mais elevados do frete estejam provocando uma mudança para as culturas de maior valor específico e também para a pecuária. No que se refere aos pagamentos diretos, que são transitórios e ajudam os produtores a se ajustarem diante da eliminação do apoio às "commodities", eles não devem provocar distorções no comércio (trade distortions). Tais pagamentos foram considerados dentro dos critérios da caixa verde da OMC. Já os pagamentos feitos como compensação para as reduções dos preços de apoio sob condições de controle da produção devem ser limitados no tempo e decrescentes, apesar das reclamações sobre as vantagens comerciais injustas, oriundas dos pagamentos diretos, que deverão surgir nas áreas de livre comércio e em nível multilateral. Sobre esse assunto é provável que a caixa azul seja criticamente discutida durante as próximas negociações da OMC. Com base nas recentes propostas da comissão Européia no sentido de ampliar a reforma da PAC, a UE tentará incluir, na caixa verde, o pagamento direto permanente, alegando motivos sociais e ambientais, ainda que eles sejam baseados em hectares ou em número de animais. A UE também tentará ser liberada para agir do mesmo modo em relação aos pagamentos como compensação à redução de preços, e nos programas de reestruturação do setor e melhoria da infra-estrutura.

6.4. A Competição nas Exportações

Embora permaneça o uso de subsídios diretos à exportação, para alguns produtos, eles caíram no caso dos grãos e seus derivados, nas recentes condições mais favoráveis dos mercados. Apesar de os compromissos do Acordo Agrícola quanto aos subsídios desestimulem a sua utilização, a UE tem lançado mão deles, e o governo norte-americano também deverá usá-los, dependendo do estoque disponível e da relativa participação no mercado. Pela Lei Agrícola de 1996 (Fair Act), os Estados Unidos continuaram o financiamento do Export Enhancement Program (EEP), inicialmente em níveis reduzidos, mas devem voltar a aumentá-los até o limite permitido pela OMC. Enquanto o tratamento dos subsídios à exportação, na próxima Rodada, dependerá das condições do mercado e da atuação competitiva dos Estados Unidos e da UE, sua proibição, a partir de uma data estabelecida de comum acordo, deverá ser um objetivo primordial já que os Estados Unidos e a UE deverão manter algum poder eventual para usar esses subsídios quanto à competição de outros exportadores que se utilizam dos mecanismos de intervenção governamental. A sua eliminação está condicionada a outros mecanismos de competição, entre os quais serão muito importantes os subsídios, o "dumping", o comércio estatal a formas de ajuda à exportação, como já foi discutido anteriormente.

A definição das práticas de exportação, sujeitas às normas da OMC, poderá ser reavaliada na próxima Rodada. A constante preocupação se refere aos benefícios às exportações, oriundos dos acordos comerciais, a que envolvem transferências aos consumidores ou aos produtores. Os programas que tratam de arranjos do tipo preço duplo, criação, de média de preços através de "marketing boards" (comissões estatais de comercialização) e esquemas de financiamento às exportações por produtores poderão ser contestados. De acordo com as normas em vigor, o ônus imputado ao país exportador, para comprovar que determinado mecanismo de subsídio conta com envolvimento governamental direto ou indireto, não evita as disciplinas nos subsídios às exportações. A criação das áreas regionais de livre comércio tem aumentado o exame criterioso de todas as formas de intervenção governamental que podem ter influência sobre as exportações ou sobre a competitividade.

Espera-se também que a utilização dos créditos governamentais para exportação, das garantias de crédito e dos programas de seguro das exportações sejam submetidos a normas mais rígidas de comércio. O ponto central dos esforços para estabelecer as diretrizes para o uso de créditos para exportação tem sido na OECD. Também a DECD tem acompanhado o compromisso do acordo agrícola no sentido de buscar essas diretrizes onde elas já existem em relação à maioria dos bens. O objetivo é o de reduzir a competição entre os tesouros governamentais. O princípio básico é evitar a extensão do apoio além do uso dos produtos. Por exemplo, no caso dos grãos, isso implicaria crédito de curto prazo. O atual crédito para exportação de até três anos para os grãos é considerado como prazo comercial. Os doadores de alimentos precisam assegurar que os embarques não sejam vinculados às exportações comerciais, e sejam feitos de acordo com as normas da FAO, relativas à disponibilidade de excedentes, e que visam a proteger os mercados comerciais.

A exportação de produtos agrícolas de maior valor adicionado e de alimentos processados tem crescido, e o impacto dos subsídios à exportação sobre esse tipo de comércio é uma questão a ser tratada na próxima negociação. Como foi detalhado no Capítulo III, as normas sobre os subsídios à exportação são menos restritivas em relação aos produtos processados. Enquanto a preocupação central se volta para as práticas da UE, pois os subsídios são usados para vários produtos que ingressam no comércio mundial, vários países, inclusive o Brasil, notificaram medidas de subsídio à exportação, cobrindo um amplo círculo de produtos agrícolas. Os subsídios em geral precisam ser reduzidos a zero, sobretudo no caso dos gêneros alimentícios.

Alguns países poderão pressionar para que os impostos sobre exportação e outras restrições sejam reduzidos ou proibidos. Uma vez que o Brasil não utiliza licenças de exportação, e tem eliminado a maioria das restrições, ele pode estar em condições de enfrentar uma proibição.

6.5. Subsídios, "Dumping" e Medidas Compensatórias

As reuniões subseqüentes da OMC devem tratar dos subsídios agrícolas e das práticas de preço que geram as alegações de comportamento desleal nas competições. Essas são as questões mais laboriosas no âmbito do NAFTA, mas tem havido pouco avanço a deve continuar assim, nesse contexto de ausência de compensações tarifárias multilaterais. Há ampla dimensão multilateral nessas questões, além da resistência, por parte dos legisladores norte-americanos, em aceitar as restrições sobre a legislação doméstica através dos acordos comerciais. No caso da UE, a utilização dos subsídios fora da PAC é rigorosamente disciplinada, e a União dispõe de um sistema comum, com poder de compensar a conduta competitiva. A complexidade e as dificuldades de evoluir nessa área são demonstradas pelas experiências do NAFTA, em que até agora os parceiros não conseguiram estabelecer regras para os subsídios e as práticas desleais de preço.

O Acordo Agrícola da OMC conseguiu algum progresso nesse assunto. Especificamente, existe um importante acordo multilateral acerca dos critérios e tipos de programa considerados de pouco ou nenhum efeito sobre o comércio. Em conformidade com a Cláusula da Paz, os programas que cumprem os critérios da caixa verde são não-notificáveis por medidas compensatórias ou antidumping, durante o período de implementação. O Acordo da OMC sobre subsídios, que se aplica aos bens em geral, define os subsídios verdes e não notificáveis com base na especificidade, ou seja, os subsídios não se aplicam especificamente a uma empresa ou indústria. As importações subsidiadas, que não seguem esse critério, continuarão sujeitas à contrapartida. As cláusulas gerais proíbem os subsídios eventuais sobre o desempenho das exportações, como também aqueles destinados exclusivamente aos bens domésticos sobre os importados. Entretanto, os subsídios direcionados para a agricultura são

claramente excluídos das cláusulas gerais, já que eles são subordinados a regras especiais do Acordo Agrícola e, de outro modo, seriam notificáveis pelas normas gerais. Pode-se argumentar que esse efeito propicie tratamento diferenciado para a agricultura, segundo as normas de comércio multilateral, desordenando o tratamento dos subsídios domésticos. Não obstante, as normas da OMC sobre os subsídios à agricultura fornecem uma medida conveniente para lidar com o setor e, dadas as dificuldades para negociar, de comum acordo, as normas sobre o uso de subsídios, referentes ao comércio leal e à legislação de eventual proteção, muitos esperam que a Cláusula da Paz permaneça, mesmo após o período de transição. Como o Brasil deu início a vários casos antidumping e compensação (alguns envolvendo produtos agrícolas), e muitos protestaram contra o Brasil, essa área de normas é importante para o comércio brasileiro.

6.6.Comércio Estatal

Os acordos da OMC não revisaram as normas multilaterais que se aplicam às empresas estatais de comércio (STE), como fizeram no caso dos subsídios. No texto do "Understanding on the Interpretation of GATT", o artigo XVII se empenhou em melhorar a transparência comercial dessas práticas, mas não fortaleceu suas normas, apesar dos esforços dos Estados Unidos nesse sentido. Entretanto, o Artigo 11 (4) do GATT estabelece que nenhum "mark-up" (adicional de preço) de uma "trading" estatal importadora seja maior do que a tarifa de importação. Os Acordos da OMC trouxeram os países para um entendimento comum sobre as normas que orientam as STE, e estabeleceu uma definição de função para elas, qual seja:

"Empresas, governamentais ou não, inclusive as "marketing boards" que receberam direitos ou privilégios, exclusivos ou especiais, inclusive poderes estatais ou constitucionais, em cujo exercício podem exercer influência, por meio de compras ou vendas, sobre o nível ou a direção das importações e exportações".

Foi também estabelecido que cada membro notifique à OMC todas as STE existentes, e que se incluam nessa definição. Foi criado um grupo de trabalho, em nome do Council for Trade in Goods (Conselho do Comércio de Produtos) com a finalidade de rever as exigências e a adequação das notificações sobre as STE, além de elaborar um trabalho orientador sobre as operações das STE. Por exemplo, o Canadá e a Austrália notificaram a OMC sobre suas Wheat Boards(Conselho do Trigo); os Estados Unidos, sobre a Commodity Credit Corporation (CCC); e o Japão, sobre a Agência de Alimentos. O Brasil desfez o monopólio governamental do trigo e não deverá ter dificuldade em apoiar medidas mais rigorosas para os monopólios de exportação e importação.

No âmbito do NAFTA, surgiram várias questões relativas ao comércio de grãos entre o Canadá e os Estados Unidos, sobre as práticas comerciais da Canadian Wheat Board (CBW), e devem surgir problemas semelhantes em outros acordos de livre comércio, em que exista comércio estatal. As questões sobre o comércio agrícola são amplas, incluindo as operações da New Zeland Dairy Board, da Australian Wheat Board, da Japonese Food Agency, e das empresas estatais de comércio em vários outros países. Houve algum progresso na elucidação e no fortalecimento das normas sobre as STE, durante as discussões bilaterais em curso, no programa de trabalho da OMC e nas negociações de adesão (por exemplo, China, Rússia e Ucrânia). Além do NAFTA, e das negociações para a ampliação da UE, isso deverá fazer parte das futuras negociações agrícolas da OMC.

16. CONCLUSÕES

Há fortes razões pelas quais as próximas negociações agrícolas se fazem necessárias. Tanto ou mais do que outros setores da economia mundial, a agricultura vem recebendo as pressões e as punições dos ajustes da economia globalizada. Isso é compreensível, pois muitas das suas estruturas políticas foram criadas para uma outra época. Não só a organização interna e as políticas precisam ser harmonizadas com as operações dos mercados mais abertos e integrados, mas também as regras de comércio e as condições de acesso devem ser progressivamente aperfeiçoadas. Alguns setores de alimentos foram deixados virtualmente intactos na Rodada Uruguai, e as distorções criadas pelas políticas desatualizadas, aliadas às barreiras comerciais, vão piorar ao longo do tempo.

As susceptibilidades políticas e os custos dos ajustes vão aumentar. Muitos problemas do comércio tradicional ainda permanecem, porque as tarifas são excessivas, as intervenções de subsídios à exportação se repetem, e as intervenções governamentais diretas sobre a produção e a comercialização também perduram. Surgem novas questões comerciais, especialmente nas áreas de padrões técnicos, como as regras de saúde, as sanitárias e as ambientais. À medida que os mercados se tornam mais desenvolvidos e complexos, é imprescindível que as normas internacionais evoluam, para manter boas condições de comércio, evitar a competição destrutiva das exportações e lidar com as provocações. O Brasil tem grande interesse no êxito da próxima rodada da OMC sobre a agricultura. Trabalhando com o Grupo de Cairns e como um membro líder do grupo da América Latina, o Brasil está numa posição de antecipar a agenda da OMC. Para estarem prontos para as negociações, é necessário que os países comecem logo a se preparar para uma bem-sucedida rodada de liberação do comércio. É de fundamental importância para o futuro da agricultura e do setor de alimentos que seja cumprido, pela Comissão de Agricultura da OMC, um programa equilibrado e eficiente, em preparação para a próxima rodada, a ter início no próximo ano.

As prioridades do programa de trabalho, que favoreçam os interesses do Brasil, devem abranger:

- (6) maiores oportunidades de acesso, por meio da redução substancial de todas as tarifas, dos picos das tarifas a da dispersão entre os produtos, bem como escalonamento tarifário entre os produtos in natura e os processados;
- (7) limitação do sistema de TRQ, ampliando o compromisso de mínimo acesso e garantindo tratamento MFN para todas as importações;
- (8) eliminação dos subsídios às exportações, com uma data combinada para isso disciplinando o uso dos créditos para exportação;
- (9) fortalecimento do Acordo SPS, principalmente em relação aos novos produtos da biotecnologia;
- (10) intensificação das restrições ao apoio doméstico para que tenha impactos sobre o comércio, e permissão somente da transferência de renda em base decrescente e limitada de tempo para a reestruturação do setor e aperfeiçoamento da infraestrutura e o desenvolvimento rural, e a proteção dos recursos e do meio-ambiente, em consonância com a manutenção de um sistema de comércio internacional orientado para o mercado;
- (11) elucidação das regras relativas ao uso de medidas de compensatórias e "anti-dumping";

- (12) estabelecimento de regras transparentes para o comércio estatal, com o objetivo de garantir que ele não seja praticado para driblar as normas comerciais;
- (13) eliminação gradativa do sistema de preferências;
- (14) manutenção de cláusulas para que os países em desenvolvimento possam melhorar sua agricultura e infra-estrutura alimentar, e produzir, comercializar e distribuir seus produtos numa base de competição mundial.

A elaboração de um programa de trabalho equilibrado e eficiente, tanto no Brasil como na Comissão de Agricultura, é condição necessária para o êxito da próxima Rodada de negociações comerciais. Isso representará o elemento-chave no desenvolvimento de um sistema alimentar eficiente e sustentável para o Brasil. À medida que os produtores agrícolas e as indústrias de alimentos em todo o mundo se ajustem aos mercados mais abertos, num ambiente competitivo, é necessária uma estrutura com base em regras multilaterais obrigatórias, e sua importância cresce à proporção que os produtores e as indústrias dependem mais dos mercados funcionando adequadamente, e menos das intervenções governamentais diretas.

(Tradução de Lúcia Marques - Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB)

⁽¹⁾ Este trabalho é uma versão revisada de um “paper” escrito por Miner, Josling, MacLaren e Targemann, apresentado no Seminário e décima oitava reunião plenária do International Policy Council on Agriculture, food and Trade, entre 3 e 6 de outubro de 1996, em Calgary Alberta (Canadá).

⁽²⁾ Membros do International Policy Council (IPC), Washington DC (EUA).