

## A IMPORTÂNCIA DA “CLÁUSULA DA PAZ” NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS

### Pedro de Camargo Neto(1)

A implementação do Acordo sobre Agricultura - AsA foi um dos mais importantes resultados das negociações multilaterais de comércio da Rodada Uruguai do GATT.

Embora esse Acordo tenha pouco alterado o status quo, uma vez que na prática apenas congelou uma situação de extremo protecionismo e elevados subsídios à produção e à exportação vigente na segunda metade da década de 80, o setor agrícola foi incorporado às normas e disciplinas multilaterais no âmbito da recém criada Organização Mundial de Comércio – OMC, sucessora do GATT.

Esse mesmo grau de protecionismo e de elevados subsídios foi também o argumento de muitos Membros para que o processo de reforma fosse inicialmente modesto.

Argumentavam eles sobre o risco de se eliminar, de um momento a outro, o verdadeiro “castelo de cartas” que essas políticas representavam, em termos de possíveis impactos sobre a oferta mundial de alimentos. O seu rápido desmantelamento, ainda segundo o argumento desses Membros, representaria um salto no escuro cujo resultado poderia ter conseqüências negativas no próprio processo futuro de liberalização do comércio de produtos agrícolas. Essa preocupação ficou registrada no Art. 20 do AsA.

Embora não inteiramente convencidos desses argumentos, muitos Membros que propugnavam pela eliminação das distorções no comércio de produtos agrícolas aceitaram os termos do AsA por reconhecer as dificuldades políticas de mudanças mais drásticas em alguns países Membros, mas sobretudo baseados no disposto no Art. 20, pelo qual as partes se comprometiam a retomar as negociações um ano antes do final do período de implementação dos compromissos acordados. Esse, portanto, é um ponto relevante a ser considerado, ou seja, o compromisso de se prosseguir no processo de reforma, segundo o Art. 20, já teria sido pago pelos países demandantes da área agrícola.

Assim, na implementação do mandato aprovado para a nova Rodada, não se deveria exigir desses Membros compromissos adicionais em outras áreas para o seu pleno cumprimento.

Em decorrência, para que concessões em outras áreas sejam feitas no âmbito da nova Rodada, o mandato para a área agrícola deve ser mais ambicioso do que o mandato previsto no Art. 20, isto é, deve ser um Art. 20 plus.

Contudo, ao se buscar implementar o mandato para essa nova Rodada, dois fatos exigem uma reflexão sobre os ganhos e as perdas que decorram de diferentes cenários. O primeiro deles é a evidente má vontade em relação ao avanço no processo negociador que alguns países tem demonstrado ao longo das negociações iniciadas em março de 2000, ao amparo do disposto no Art. 20 do AsA.

Associe-se a este fato, o intento de se contabilizar como uma concessão os compromissos já assumidos quando da negociação da Rodada Uruguai.

Quanto aos cenários, pode-se falar em termos de dois: (a) ter uma nova Rodada na qual o mandato agrícola seria apenas o próprio Art. 20, e (b) ter uma nova Rodada com um mandato agrícola mais ambicioso, que atenda os interesses daqueles países que propugnam por uma maior liberalização do comércio agrícola.

O objetivo desse artigo é o de examinar um aspecto específico presente em qualquer cenário de negociação que se visualize, que é a manutenção ou não do Art. 13 do AsA, ou seja, da chamada “cláusula da paz”. Esse aspecto é importante pelo impacto, não muito claramente avaliado, da extinção automática dessa cláusula ao final do ano de 2003, tal como prevê o próprio Art. 13 associado ao Art. 1(f) do AsA.

Antes de se passar à análise da “cláusula da paz”, deve-se examinar o conteúdo do Art. 20 do AsA. O objetivo desse artigo é essencialmente assegurar a retomada das negociações agrícolas após um determinado prazo, qual seja, um ano antes do fim do período de implementação do AsA. O próprio título do Artigo - “Continuação do Processo de Reforma” – reflete este objetivo.

O caput deste artigo é redigido de forma a atender inúmeras interpretações quanto à forma de se alcançar seu objetivo, tendo em vista a utilização num mesmo texto de alguns termos que favorecem e outros que dificultam o processo de liberalização. Primeiro, reconhece que o objetivo desse processo negociador é de substancial redução no apoio e na proteção de forma a que se tenha como resultado uma reforma fundamental do comércio agrícola, o que é positivo, mas que esta reforma é de longo prazo e progressivo, o que indetermina o alcance do objetivo. Expressa ainda que é um processo contínuo (“ongoing process”), que pode ter conotação favorável ou desfavorável, dependendo de como se interpreta o parágrafo como um todo.

O Art. 20, também indica os elementos a serem tomados em conta (“taking into account” - expressão esta extremamente importante no contexto negociador), quando da retomada das negociações. Esses elementos são quatro, a saber:

- o literal “a” refere-se à própria experiência do exercício de implementação do AsA;
- o literal “b” menciona a preocupação com os efeitos do processo de reforma sobre o comércio mundial de produtos agrícolas;
- o literal “c” refere-se aos fatores não-comerciais que devem ser “tomados em conta” quando se negociam os elementos (os três pilares) que permitem alcançar os objetivos do processo de reforma, e
- o literal “d” deixa aberta a possibilidade de que compromissos adicionais possam ser examinados se forem necessários para se alcançar os supracitados objetivos de longo prazo.

Assim, no que se refere ao caput do artigo, aqueles membros que não estão interessados em avançar no processo de liberalização dos mercados agrícolas dão ênfase às palavras “longo prazo”, “progressiva” e conseqüentemente “processo contínuo” e tentam forçar uma interpretação de que os fatores a serem “tomados em conta” sejam eles mesmos objetivos negociadores, transformando-os num quarto pilar. Por outro lado, aqueles que desejam avançar no processo de liberalização se atêm nos termos “redução substancial” e “reforma fundamental” e, de certa maneira, na busca de alguns objetivos tais como a não interrupção do processo de redução de subsídios e de tarifas enquanto não se concluem as negociações, nas palavras “processo contínuo”. Ademais, consideram que a experiência do período de implementação (literal “a”) e seus efeitos sobre o comércio mundial de produtos agrícolas (literal “b”) exigem claramente compromissos adicionais para que os objetivos do Acordo sejam plenamente alcançados (literal “d”). Ademais consideram que os elementos do literal “c” devem ser tomados em conta no processo negociador e não se transformarem em si mesmos objetivos da negociação, tal como o são os chamados três pilares (acesso à mercados, apoio interno e subsídio às exportações).

Em decorrência, a dubiedade de interpretações permite que aqueles Membros que não têm interesse em avanços na liberalização dos mercados agrícolas possam retardar o processo negociador, ao mesmo tempo em que tentam reduzir o nível de ambição das negociações. A questão que se apresenta é: o que resta para os demais membros que querem avançar nesse processo?

A primeira possibilidade seria obter no âmbito da nova Rodada um mandato negociador menos ambíguo e mais ambicioso, inclusive com metas estabelecidas, tal como, por exemplo, eliminação dos subsídios às exportações num determinado prazo o que de certa forma já foi obtido. Embora tenha havido avanços no

novo mandato, isto não garante, per se, os resultados mais ambiciosos do que já se tem no Art. 20, o que representa muito pouco se considerarmos as possíveis concessões que possam ser feitas em outras áreas. Não se deve desconhecer que a proposta de mandato apresentada por alguns membros implicavam num Art. 20 minus.

O fato relevante a ser aqui considerado é a extinção automática, em 2003, da “cláusula da paz” contida no Art. 13 do AsA. A seguir se examinará as conseqüências desse fato.

O objetivo da “cláusula da paz” é, ao dirimir possíveis conflitos entre instrumentos jurídicos da OMC, limitar o recurso às ações sobre medidas de apoio à produção e à exportação com base no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias-SCM1 e no GATT 1994, sempre que essas medidas estejam de acordo com os compromissos negociados no âmbito do AsA e atendam ao disposto neste Art. 13. O fim da vigência da “cláusula da paz” automaticamente extingue também essa proteção, tornando plenamente aplicáveis as disciplinas do SCM e do GATT 1994 sobre os subsídios agrícolas. Os efeitos deste fato não são triviais, podendo se constituir num trunfo extremamente importante nas negociações como se poderá inferir da análise das conseqüências da sua extinção.

O Art. 13 do AsA determina que durante o período de implementação<sup>2</sup> desse Acordo, não obstante o disposto no SCM, ficarão isentas de ações as medidas de apoio à agricultura desde que estejam em conformidade com as disciplinas estabelecidas nos literais “a”, “b” e “c” deste Artigo.

Pelo disposto no literal “a”, as medidas de apoio previstas no Anexo 2 do AsA (“caixa verde”) ficam isentas de ações a que estão sujeitas de serem aplicadas, tanto medidas compensatórias como outras medidas previstas no SCM e nos Art. XVI e II do GATT 1994 (este último no sentido do parágrafo 1(b) do Art. XXIII - anulação ou prejuízo em relação a concessões recebidas, que decorrem de medidas adotadas por um membro, mesmo que estas não violem as normas do GATT). A extinção da “cláusula da paz” não deve ter conseqüências maiores no que se refere à “caixa verde” na medida em que, por definição, essas pressupõem ausência de distorções, ou que estas sejam mínimas. Considerando que a aplicação de medidas previstas tanto no SCM como nos Art. II e XVI do GATT 1994 exige a comprovação de efeitos adversos dessas medidas, aquelas que estejam em conformidade com os princípios e critérios da “caixa verde” continuariam isentas de ações.

O literal “b” limita a possibilidade de ações decorrentes do SCM e do GATT 1994 sobre as medidas de apoio incluídas no Art. 6.3 e no Anexo III (“caixa amarela”), no Art. 6.5 (“caixa azul”), no Art. 6.4 (as medidas que se conformam à cláusula de minimis) e no Art. 6.2 (medidas isentas de compromissos para os países em desenvolvimento incluídas no tratamento especial e diferenciado - S&D). Fica claro que com a extinção da “cláusula da paz” todas as medidas de apoio interno tornam-se acionáveis desde que se cumpram os requisitos exigidos pelos demais instrumentos da OMC, tais como comprovação de dano, no próprio mercado ou em terceiros, ou que causem anulação ou prejuízo em relação a um benefício decorrente de uma concessão recebida, mesmo não violando dispositivos do Acordo.

Todavia, no caso de algumas medidas tais como as que se conformam à cláusula de minimis e as que se enquadram no Art. 6.2 (S&D), dadas suas características, dificilmente causariam danos que possam ser comprovados para efeitos de acionabilidade. Também para o caso das medidas de “caixa azul”, uma vez que estão associadas a controle de produção, haveria dificuldades em comprovar danos, ainda que, dependendo do volume de apoio associado a elas, não seja de todo descartada esta possibilidade. Contudo, as medidas de “caixa amarela”, por sua própria natureza, se tornariam acionáveis de acordo com a Parte V do SCM.

Assim, os compromissos assumidos com base no AsA seriam apenas um compromisso adicional a ser exigido dos Membros da OMC, o que não impediria de a qualquer momento serem acionados pelos demais instrumentos jurídicos daquela organização. Isto, na prática, implicaria que os apoios à produção agrícola teriam, do ponto de vista legal, o mesmo tratamento dado aos apoios concedidos aos produtos não cobertos

pelo Anexo I do AsA.

Por fim, o literal “c” trata dos subsídios às exportações. No caso dos produtos não cobertos pelo AsA esses subsídios são proibidos, tal como definidos no Art. 3 da Parte II do SCM. Neste caso haveria dúvida de como tratá-los quando da extinção da “cláusula da paz”: se estariam também proibidos ou se tornariam apenas acionáveis, tais como os subsídios à produção. O fato de estarem definidos no Art. 9 do AsA e terem compromissos de redução é argumento em favor de não poderem ser considerados proibidos. Contudo, estes seriam, pelo menos, acionáveis tal como os subsídios à produção.

Caso sejam considerados proibidos, as ações se dariam de acordo com os “Remedies” previstos no Art. 4 do SCM que, comprovada sua existência, obrigaria o Membro que a concede eliminar a medida. Contudo, se for considerado apenas acionável, os “Remedies” para fazer face aos efeitos adversos deveriam se conformar com o previsto no Art. 7 da Parte V do SCM, adotada para os subsídios acionáveis.

Com a extinção da “cláusula da paz”, independentemente de novos compromissos que venham a ser assumidos nas negociações agrícolas, a agricultura estaria em grande medida incluída nas normas e disciplinas gerais da OMC. Os compromissos decorrentes do AsA seriam apenas compromissos adicionais assumidos pelos Membros, o que não mais os isentariam de serem acionados pelos demais instrumentos jurídicos da OMC. A extinção automática da “cláusula da paz” seria, portanto, um trunfo extremamente poderoso que joga a favor de quem busca um maior disciplinamento das medidas de apoio a produção e exportação de produtos agrícolas.

Sob este ponto de vista, a manutenção do status quo joga contra aqueles países que não desejam avançar no processo de reforma do setor agrícola. A consciência deste fato serve como um alerta ao risco de se perder este importante trunfo em troca de proposta negociadora que apresente apenas ganhos incertos, através de linguagens que, de concreto, apenas repetem promessas de progressivos avanços de longo prazo.

Consideramos que este elemento negociador deve ser preservado a qualquer custo e que seria muito difícil uma concessão explícita por parte dos países que protegem e distorcem o comércio de produtos agrícolas que satisfaçam o grau de ambição de países como o Brasil e venham a compensar os ganhos de uma eventual, pura e simples extinção da “cláusula da paz”.