

A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC) E O ACORDO AGRÍCOLA

Lino Luis Colsera⁽¹⁾

O ano de 1995 se constituiu em um marco para o comércio internacional, pois no dia 1º de janeiro entrou em vigor a Organização Mundial do Comércio - OMC, e todo um aparato de regras com o objetivo de disciplinar o comércio internacional de bens e serviços. A OMC veio substituir o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT, criado em 1947, que foi a primeira tentativa de se disciplinar o comércio internacional de mercadorias.

Doravante, os países ao formularem suas políticas comerciais agrícolas deverão sempre ter em mente os compromissos que foram assumidos junto à OMC, os quais passam a ser os parâmetros de referência para a elaboração dessas políticas.

No caso particular dos produtos agropecuários, pode-se dizer que pela primeira vez foi possível trazer o comércio desses produtos para o seio de um conjunto de regras que objetivam discipliná-lo, buscando eliminar a concorrência predatória e desleal entre os países. Acredita-se que com a fixação de regras claras e transparentes seja possível aumentar o comércio internacional de produtos agropecuários e, por decorrência e produção dos mesmos.

Assim sendo, e tendo em mente a importância desses novos atores no cenário mundial, elaborou-se o presente texto com o objetivo de se apresentar a OMC e, em especial, o Acordo Agrícola.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O GATT foi instituído em 1947, no bojo das negociações realizadas ao final da Segunda Guerra Mundial que objetivavam instituir uma nova ordem internacional. Para tanto, reuniram-se 57 países para discutir a elaboração de regras e a criação de uma instituição (a exemplo do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, que paralelamente estavam sendo criados à essa época) que viesse tornar possível negociações multilaterais de comércio, ao invés das negociações bilaterais que até então eram feitas.

Assim, o GATT, resultado do esforço para tentar reorganizar o comércio mundial, passou a ser o referencial balizador para o disciplinamento do comércio internacional de mercadorias. Idealizado, inicialmente, para ser um organismo que efetuassem tal tarefa, isso, entretanto, não foi possível devido às dificuldades conjunturais da época. Ao invés de se ter um organismo tal como o FMI e o Banco Mundial, aprovou-se apenas a criação de um acordo que estabeleceu princípios a serem seguidos pelos países que aderissem a ele.

Com o transcorrer do tempo, o Acordo foi passando por constantes revisões pois, periodicamente, ocorriam novas negociações em base multilateral, as quais eram denominadas de "rodadas". Até hoje, já ocorreram oito rodadas, sendo a Rodada Uruguai a última delas.

Uma característica marcante neste processo, é que durante as cinco primeiras rodadas, elas destinaram-se a continuar o processo de redução de tarifas. Somente a partir da sexta rodada (Rodada Kennedy), ocorrida em 1964/67, é que se passou a abordar questões não exclusivamente tarifárias ao incluir em seus resultados um acordo anti-dumping.

A rodada seguinte (Rodada Tóquio, entre 1973 e 1979), além de continuar o processo de redução tarifária, discutiu e negociou uma série de acordos sobre barreiras não tarifárias, seja interpretando regras do GATT já existentes ou introduzindo novas regras. Os acordos resultantes dessa rodada foram: subsídios e medidas compensatórias; barreiras técnicas ao comércio; licença de importação; compras governamentais, valoração aduaneira; acordo sobre lácteos e carne bovina; e acordo sobre aviação civil. Todavia, estes acordos não foram assinados por todos os países, não tendo, portanto, uma abrangência ampla.

A Rodada Uruguai foi a última dessas rodadas, caracterizada como a maior e mais abrangente. Diferenciando-se das anteriores, incluiu temas polêmicos e seus resultados foram aceitos por todos os países membros. Além disso, ao instituir a OMC, concretizou o que se pretendia desde 1947 que era a constituição de um organismo para zelar pelas regras do comércio mundial.

2. A RODADA URUGUAI E OS SEUS RESULTADOS

As transformações político-econômicas ocorridas no quadro mundial nos anos 70 e 80 levaram à formação de um contexto que ao mesmo tempo em que criava condições favoráveis para se alargar o espectro das negociações multilaterais, exigia que isto fosse feito como forma de responder ao crescimento do comércio internacional juntamente com a intensificação do processo de globalização da economia.

Assim, em setembro de 1986, lançou-se a Rodada Uruguai em

(1) Economista, Assessor da Secretária de Política Agrícola do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

BR0702917

EXO

meio a este novo contexto internacional que exigia a implementação de novas regras e disciplinas, mais rígidas e estritas do que as até então vigentes no âmbito do GATT.

Esse novo cenário viabilizou ainda o espaço necessário para se incorporar a essas disciplinas setoriais que até então não eram abrangidos por elas. Com isso, passaram a fazer parte da pauta de negociações os setores agrícola e têxtil, além de outros não diretamente relacionados ao comércio internacional, mas com efeito sobre ele, tais como propriedade intelectual, medidas relacionadas aos investimentos, e o setor serviços.

Cabe destacar um ponto de grande importância no processo de negociação da Rodada Uruguai que foi a decisão de que não se concluiria um acordo enquanto os demais não tivessem sido concluídos. Em outras palavras, os países envolvidos nas negociações adotaram o princípio do "single undertaking", qual seja, nada estaria acertado enquanto tudo não tivesse sido acertado.

Quanto ao tema agrícola, pode-se dizer que as negociações em torno dele demandaram especial atenção. Pela primeira vez, conseguiu-se incluí-lo na agenda de uma rodada multilateral de negociações. Essas negociações foram as mais difíceis, sendo responsáveis pelos sucessivos adiamentos na conclusão da Rodada. Estas dificuldades podem ser explicadas pela própria natureza do tema, isto é, as questões vinculadas à agricultura muitas vezes envolvem aspectos não-econômicos tais como a questão de segurança alimentar, manutenção de estruturas sociais e questões relacionadas com o meio ambiente.

Vale registrar que a Rodada transcorreu paralelamente às transformações da política agrícola dos EUA, à radical mudança da Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia, e no auge de uma guerra comercial, iniciada pelos Tesouros Nacionais, nos mercados de produtos agropecuários. Não foi por outra

razão que os interesses agrícolas europeus foram o principal fator que dificultou a conclusão da Rodada.

Assim, planejada inicialmente para durar quatro anos, a Rodada Uruguai acabou se estendendo até 1993, em função, principalmente, de dificuldades com as negociações na área agrícola e, como se adotava o princípio do "single undertaking", ela não podia se encerrar enquanto não fosse concluída a parte agrícola.

Desta forma, após sete anos de difíceis negociações foi concluída, em 15/12/93, a Rodada Uruguai cuja formalização se deu na Reunião Ministerial de Marrakesh, entre os dias 12 e 15 de abril de 1994. Os resultados da Rodada Uruguai se consubstanciaram no documento "Final Act Embodying the Results of The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations", denominado simplesmente de "Final Act", que foi assinado por todos os países participantes da Reunião de Marrakesh. Como produto principal destas negociações pode-se citar a criação da OMC e a conclusão de diversos acordos em três grandes áreas, a saber: bens, serviços e propriedade intelectual.

É importante registrar que todos os acordos assinados em Marrakesh foram, posteriormente, incorporados ao respectivo ordenamento jurídico de cada país signatário. No caso brasileiro, eles foram submetidos à apreciação do Congresso Nacional, tendo sido aprovado pelo mesmo através do Decreto Legislativo nº 30, de 15/12/94, e, após, promulgado pelo Poder Executivo através do Decreto nº 1355, de 30/12/94.

Para finalizar, vale citar a Declaração Ministerial de Marrakesh ao enfatizar que a conclusão da Rodada Uruguai contribuirá para o fortalecimento da economia mundial, viabilizando um crescimento no comércio, nos investimentos, no emprego e na renda em todo o mundo. Nesse sentido, ressalta que como resultado das negociações, houve uma redução global de 49% nas tarifas.

Além disso, destaca a adoção

de um instrumental para a condução do comércio internacional, particularmente um mecanismo mais efetivo e atuante para a solução de controvérsias. A Declaração enfatiza também o papel mais ativo que os países em desenvolvimento tiveram durante as negociações da Rodada, o que contribuiu para que os resultados alcançados sejam mais equilibrados entre os diferentes países.

3. A OMC E OS ACORDOS RESULTANTES DA RODADA URUGUAI

A OMC foi formalmente constituída a partir do "Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization", denominado simplesmente de "WTO Agreement", que é parte integrante do "Final Act". Ela entrou em vigor em 01 de janeiro de 1995 para todos os países que assinaram o "WTO Agreement" e o referendaram em seus respectivos parlamentos.

A OMC foi desenhada para ser o "fórum" apropriado para as discussões sobre temas referentes ao comércio internacional e para a realização de negociações comerciais entre as partes interessadas. Tudo isso conduzido sob a égide das novas regras acordadas durante a Rodada Uruguai. Ou em outras palavras, conforme estabelece o "WTO Agreement", a OMC irá prover o instrumental institucional para a condução das relações comerciais entre os países membros.

Para um melhor entendimento sobre a estrutura e funcionamento da OMC é preciso antes entender um pouco mais sobre os acordos resultantes da Rodada Uruguai. No "WTO Agreement" encontra-se, além do acordo constitutivo da OMC, todos os acordos resultantes da Rodada Uruguai (distribuídos em quatro anexos) como também os dispositivos legais do GATT 1947 e suas atualizações.

Os acordos contidos nos três primeiros anexos caracterizam-se por serem da concordância geral de todos os países membros e, portan-

to, constituindo-se em direitos e obrigações a serem respeitados por todos eles. Estes acordos versam sobre os seguintes temas: acordo sobre comércio (Anexo 1); acordo sobre o mecanismo de solução de controvérsia (Anexo 2) e acordo sobre o mecanismo de revisão das políticas comerciais (Anexo 3).

O Anexo 4, por sua vez, contém acordos que não foram aceitos pela totalidade dos países membros da OMC e, desta forma, somente tendo validade para os países que os subscreveram. Ele compreende os seguintes assuntos: Acordo sobre Aviação Civil; Acordo sobre Compras Governamentais; Acordo Internacional sobre Látex e Acordo Internacional sobre Carne Bovina.

Os acordos contidos no Anexo 1 (acordo sobre comércio) versam sobre três áreas distintas: sobre comércio de bens, sobre o comércio de serviços e sobre os direitos da propriedade intelectual. O acordo sobre o comércio de bens é composto pelos seguintes acordos: sobre agricultura; sobre medidas sanitárias e fitossanitárias; sobre têxteis; sobre barreiras técnicas ao comércio; sobre medidas de investimentos relacionadas ao comércio; sobre a implementação do Artigo VI do GATT 1994 (medidas anti-dumping); sobre a implementação do Artigo VII do GATT 1994 (valorização aduaneira); sobre inspeção de pré-embarque; sobre regras de origem; sobre licença de importação; sobre subsídios e medidas compensatórias, e sobre salvaguardas.

Um dos pontos mais importantes da OMC foi o estabelecimento de um novo mecanismo de solução de controvérsias (Anexo 2) que visa ser mais ágil e eficiente do que o previamente existente no GATT. Tal mecanismo é fundamental para que o sistema multilateral de comércio possa funcionar bem, pois além de regras rígidas que disciplinem o comércio é necessário critérios para solucionar as possíveis disputas comerciais que surjam. Pelos princípios constantes no Anexo 2, os países somente devem recorrer a este

mecanismo depois de esgotada as possibilidades de negociações bilaterais entre as partes.

Além do mecanismo de solução de controvérsias, um outro ponto importante para ajudar a consolidar as novas regras para o comércio internacional, é o mecanismo de revisão das políticas comerciais (Anexo 3) executadas pelos países membros. Objetiva-se, além de dar uma maior transparência sobre as políticas e práticas comerciais dos países, averiguar como os mesmos estão cumprindo as novas regras acordadas e os compromissos assumidos. Esta revisão é feita periodicamente, sendo que a frequência da mesma vai depender da proporção em que o país participa do comércio internacional.

Em relação às funções a serem desempenhadas pela OMC, o "WTO Agreement" define como sendo quatro:

- a) Facilitar a implementação, administração e operação dos acordos multilaterais de comércio;
- b) Ser o "fórum" para as negociações multilaterais de comércio, entre os países membros, quer seja sob o amparo dos acordos resultantes da Rodada Uruguai, ou não;
- c) Administrar o mecanismo de solução de controvérsias, e
- d) Administrar o mecanismo de revisão das políticas comerciais dos países membros.

A estrutura da OMC, definida no "WTO Agreement", é a seguinte: a) A Conferência Ministerial é a instância máxima da OMC. Ela é composta por ministros de comércio dos países-membros e deve reunir-se pelo menos uma vez a cada dois anos.

b) O Conselho Geral atua nos intervalos de tempos entre as Conferências Ministeriais. Ele é assessorado por dois órgãos específicos para cuidar dos assuntos referentes à solução de controvérsias e ao exame das políticas comerciais.

c) Existem ainda o Conselho para o Comércio de Bens, o Conselho para o Comércio de Serviços e o Conselho para Assuntos Referentes à Pro-

priedade Intelectual. Estes conselhos cuidam dos assuntos específicos dos acordos multilaterais destas três áreas.

Para por em prática a função de implementar, administrar e operar os acordos multilaterais de comércio criou-se, no âmbito dos acordos firmados, comitês compostos por representantes de todos os países membros. Estes comitês reúnem-se periodicamente para executar as funções relativas aos acordos a que se referem.

Embora a OMC se constitua em um organismo internacional, em função das peculiaridades de sua natureza, ela difere substancialmente de outros organismos internacionais tais como FMI e Banco Mundial. A OMC não tem corpo funcional próprio e o secretariado existente tem somente a função de prover apoio administrativo e técnico para a instituição e para os países membros. Além disso, a OMC não dita regras para nenhum país, sendo que as existentes são resultantes de negociações entre os países membros e, geralmente, as decisões são tomadas por consenso. Em outras palavras, quem impõem as regras são os países a si próprios através as tomadas de decisão que são de natureza consensual.

Uma característica marcante da OMC, que a diferencia do antigo GATT, é a maior abrangência dos temas abordados e a existência de dispositivos mais rígidos para o disciplinamento do comércio internacional. Neste sentido, vale citar o preâmbulo do "WTO Agreement", onde os países manifestam a preocupação de que as relações econômicas e comerciais devem ser conduzidas de modo a: melhorar o padrão de vida; assegurar o pleno emprego, o aumento da renda real e a expansão da produção e comércio de bens e serviços; ao mesmo tempo em que permita uma utilização adequada dos recursos mundiais de acordo com o objetivo de desenvolvimento sustentado, procurando-se proteger e preservar o meio ambiente.

Esta mudança no quadro institucional do comércio internacional, com a extinção do GATT e a criação da OMC, vem não só garantir a sobrevivência do sistema de negociações multilaterais do comércio como fortalecê-lo como forma privilegiada no relacionamento internacional.

Para finalizar, cabe destacar que desde a vigência da OMC, a partir de janeiro de 1995, 133 países já fazem parte deste novo organismo. Além disso, vários outros estão pleiteando sua entrada como membro da OMC, entre os quais a China e a Rússia. Assim, dentro em breve, todos os países relevantes para o comércio mundial estarão fazendo parte da OMC.

4. O ACORDO AGRÍCOLA E O COMITÊ DE AGRICULTURA

O Acordo Agrícola é resultado das negociações conduzidas durante a Rodada Uruguai, quando os países definiram as regras que, doravante, irão reger o comércio agrícola internacional.

Essas negociações se pautaram por duas tarefas básicas. A primeira foi a discussão e definição das novas regras que passariam a reger o comércio agrícola internacional, resultando no Acordo Agrícola assinado em Marrakesh.

A segunda, por sua vez, constituiu-se na identificação e classificação das políticas praticadas pelos países, as quais foram objeto de compromissos de redução para se adequarem às novas regras definidas pelo Acordo. seguindo metodologia própria, desenvolvida para as negociações, cada país identificou as suas políticas para o setor agrícola e notificou-as aos demais, sendo que tal notificação (denominada "oferta agrícola") passou a ser considerada parte integrante do Acordo Agrícola.

Nesse contexto, a "oferta agrícola" de cada país é um documento de grande importância, pois nele, além da identificação das políticas agrícolas praticadas, constam tam-

bém os compromissos assumidos para a redução das mesmas, com o fito de adequá-las aos termos do novo Acordo firmado.

Assim, no bojo dessas negociações, os países estabeleceram as novas regras para disciplinar o comércio internacional de produtos agrícolas, e também a forma de adequar as políticas nacionais agrícolas, até então praticadas, às novas regras definidas pelo Acordo.

O Acordo Agrícola entrou em vigor a partir de janeiro de 1995, no mesmo instante em que a OMC substituiu o GATT como o novo organismo de regulação do comércio mundial. Ele é composto por 21 artigos e 5 anexos, versando sobre três grandes temas: acesso a mercados, medidas de apoio interno e subsídios às exportações. Os produtos cobertos pelo Acordo são basicamente os compreendidos entre os capítulos 1 e o 24 do sistema harmonizado (SH), excetuando-se peixes e seus derivados.

Por acesso a mercados entende-se o conjunto de regras que buscam disciplinar a utilização de medidas de proteção na fronteira para controlar as importações de produtos agropecuários. Ficou acordado que nenhum país pode, doravante, utilizar medidas não-tarifárias para proteger seu mercado doméstico. Neste sentido, todas as medidas não-tarifárias até então existente foram convertidas em tarifas através do processo da "tarifização".

O segundo tema, medidas de apoio interno, contempla as regras que disciplinam o uso e a aplicação de medidas governamentais voltadas para apoiar o setor produtor doméstico. Pode-se distinguir dois tipos de medidas. Aquelas que não causam distorção no mercado e portanto estão isentas de compromissos de redução (são as denominadas "medidas da caixa verde") e as que afetam o comportamento do mercado e portanto estão sujeitas ao compromisso de redução.

Quanto ao terceiro tema, dos subsídios à exportação, constitui o conjunto de regras para se evitar que

o comércio internacional de produtos agrícolas seja distorcido pelo uso de subsídios nas vendas aos mercados externos destes produtos.

Em consonância com um princípio maior da OMC, o Acordo Agrícola prevê que os países em desenvolvimento tenham um tratamento mais favorável. Assim, esses países terão um tratamento especial e diferenciado no que diz respeito aos compromissos assumidos, sujeitando-se a apenas dois terços dos compromissos exigidos dos países desenvolvidos. Os países classificados como de menor desenvolvimento relativo ficaram isentos de qualquer compromisso.

O Acordo estabelece que os compromissos assumidos durante as negociações da Rodada Uruguai serão cumpridos ao longo de um período denominado "período de implementação". Para os países desenvolvidos, o prazo é de seis anos a contar da data de adesão ao Acordo, enquanto para os países em desenvolvimento o prazo é de dez anos.

Uma decisão bastante importante é a que se convencionou chamar de "cláusula da paz". Segundo ela, durante o período de implementação, nenhuma das medidas declaradas pelos países, ou seja constantes da respectiva oferta agrícola, se estiverem de acordo com os compromissos assumidos, poderão ser acionadas por outros países, a não ser em situações excepcionais previstas no Acordo.

Fica criado o Comitê de Agricultura, que tem por função gerenciar o processo de implementação do Acordo Agrícola, acompanhando o cumprimento dos compromissos assumidos e servindo de fórum para os debates e questionamentos que surjam entre os países membros. Para tanto, os países membros deverão submeter, regularmente, ao Comitê notificações contendo informações sobre as medidas voltadas para o setor agropecuário que sejam praticadas pelos países.

O Comitê de Agricultura se reúne, ordinariamente, quatro vezes ao

ano, quando são analisadas as notificações enviadas. Estas reuniões se constituem também a oportunidade para os países levantarem qualquer questão relacionada ao processo de implementação destes compromissos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para se concluir o artigo, faz-se menção ainda a dois pontos, quais sejam: a questão da revisão do Acordo Agrícola e o papel do grupo de Cairns neste processo.

Quanto ao primeiro, o Artigo 20 do Acordo Agrícola prevê que seja dada continuidade ao processo de liberalização dos mercados agrícolas antes do final do período de implementação do mesmo. A redação desse Artigo é um pouco vaga e deu margem a interpretações divergentes quando o tema veio à baila no decorrer do ano de 1996. Por um lado, um grupo de países, basicamente os países do Grupo de Cairns, defendia a idéia de que a nova rodada de negociações deveria começar o quanto antes para se aprofundar o processo de liberalização do comércio agrícola. Por outro lado, e opondo-se tenazmente a essas idéias, formou-se um grupo de países com posição bastante conservadora e desejosos que as novas negociações fossem retardadas o máximo possível.

Em dezembro de 1996, ocorreu a primeira Conferência Ministerial da OMC, em Singapura, e o assunto da revisão do Acordo Agrícola fez parte da pauta das discussões. Examinando o assunto, a instância máxima da OMC resolveu incorporar à declaração ministerial a proposta apresentada pelo Comitê de Agricultura com referência ao assunto. Assim, decidiu-se por dar início a um

trabalho de análise e troca de informações (denominado "processo de AIE") entre os países membros, determinando ao Comitê de Agricultura que assim procedesse.

Este "processo de AIE" destina-se à identificação de assuntos passíveis de questionamentos, e que possam vir a ser itens da agenda da próxima Rodada de negociações agrícolas. Ou seja, constitui a oportunidade para que os países conheçam melhor os assuntos envolvidos com a próxima negociação e possam identificar os seus interesses antes do início das mesmas. Em outras palavras, este "processo de AIE" já é de fato um trabalho preparatório da nova Rodada.

Sob o ponto de vista prático, e não se esquecendo das divergências existentes quanto à velocidade a se imprimir a este processo, o Comitê de Agricultura resolveu conduzir estes trabalhos através de reuniões informais. Tais reuniões fogem do formalismo técnico das reuniões ordinárias (ditas reuniões formais) do Comitê o que possibilita que todos os países, tanto a favor como contra, possam expressar suas opiniões sem que isso signifique assumir compromissos quanto às próximas negociações.

Essas reuniões informais ocorrem sempre antes de cada reunião ordinária do Comitê. Vale comentar que o "processo de AIE" vem ganhando importância à medida que cada reunião ocorre. Até a reunião ocorrida em junho último, já haviam sido apresentados quase 30 textos elaborados por diversos países e abordando diferentes pontos e aspectos não só do Acordo Agrícola como também referentes a outros acordos da OMC que possam vir a ter reflexos sobre o comércio agrícola. Além disso, e de forma com-

plementar, o secretariado do Comitê de Agricultura elaborou trabalhos nos quais fazem compilações de dados constantes das notificações entregues pelos países, tabulando-os e sistematizando-os de modo a permitir que se possa fazer análises e comparações com base nessas informações.

Quanto ao Grupo de Cairns, ele foi constituído em 1986, no início da Rodada Uruguaí, com o objetivo de influir no processo de negociações. Ele é composto por países que têm na produção e exportação de produtos agropecuários uma forte base econômica e que isoladamente não teriam maiores condições de influir no processo de negociação.

Com a conclusão da Rodada Uruguaí, o Grupo achou por bem continuar existindo para acompanhar o processo de implementação do Acordo Agrícola. Vale lembrar o papel importante que ele teve quando da primeira Conferência Ministerial da OMC, em Singapura, defendendo a posição de que a nova rodada de negociações, já prevista no Acordo Agrícola, tenha início o quanto antes.

Ele se reúne, periodicamente, antes das reuniões do Comitê de Agricultura para troca de informações. Além disso, uma vez por ano realiza-se a reunião de Ministros para tomada de decisões e estabelecer metas e planos de trabalho tendo em vista as negociações futuras. Atualmente, ele é formado por 15 países: África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Filipinas, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia e Uruguaí.