

# O Protecionismo Agrícola Internacional

Antônio Luiz M. Moraes<sup>(1)</sup>

## 1. Antecedentes

O protecionismo é um fenômeno que tem estado presente na vida econômica das nações há séculos, com intensidade e forma variáveis, e tratado pelos economistas ora com simpatia, ora com repúdio, sob o amparo de diferentes teorias do desenvolvimento econômico e do comércio internacional.

A primeira teoria a oferecer uma explicação para o comércio internacional foi a mercantilista, que tinha como fundamento maior a concepção de que a produção e as exportações deveriam ser estimuladas, e as importações restringidas por meio de medidas protecionistas. Isso como forma de controlar a evasão de ouro e prata, gerar excedentes no balanço de pagamentos e aumentar a riqueza nacional, representada pelo acúmulo desses metais. Apesar de seu caráter restritivo, o mercantilismo (1500/1750) conviveu com a acentuada expansão dos fluxos de comércio entre as nações, sobretudo durante o século XVIII, quando passou a ser contestado e progressivamente abandonado.

O principal crítico do mercantilismo foi Adam Smith, que ofereceu uma explicação alternativa para a existência do comércio, assentando a teoria clássica do comércio internacional, baseada no princípio das vantagens comparativas, segundo a qual as trocas seriam benéficas

sempre que a capacidade relativa de produzir bens fosse diferente entre as nações.

Uma das principais hipóteses dessa teoria é a do livre funcionamento do mercado, como condição para que sejam alcançados níveis máximos de eficiência e bem-estar, cabendo ao Estado desempenhar somente as funções que lhe são inerentes, tais como estabelecer e fazer cumprir as regras disciplinadoras da livre manifestação das forças de mercado, assegurando a convivência harmônica dos atores econômicos, bem como a equidade, a justiça social e a segurança nacional.

A influência dessa teoria sobre comércio internacional somente se fez sentir plenamente no século seguinte ao do seu surgimento, num ambiente caracterizado pelo revigoreamento das trocas e intensa transferência de recursos entre as nações.

Ainda que durante as primeiras décadas deste século a teoria clássica continuasse sendo única a fundamentar o comércio internacional, a mesma não foi plenamente seguida pelas nações, que experimentaram um ímpeto protecionista determinado pela instabilidade econômica desse período, constituindo possivelmente um dos fatores determinantes da Primeira Guerra Mundial e da grande depressão de 1929.

Esse quadro de instabilidade da economia mundial, assim como o protecionismo internacional, manteve-se, com diferentes níveis de intensidade, até a eclosão da Segunda

Guerra Mundial, quando foi instalada uma nova ordem econômica internacional, e com ela a "Pax Americana"

Em meio à grande depressão, iniciada em 1929 nos EUA, Keynes publica sua Teoria Geral do Emprego e da Renda, oferecendo uma explicação e a correspondente solução para o agudo desequilíbrio econômico então observado. Sua tese central era de que a economia não tem o seu equilíbrio de longo prazo e o pleno emprego assegurados somente pela livre ação das forças de mercado, mas sim que estes dependem da intervenção do Estado, especialmente para controlar as taxas de juros, influir sobre o consumo e assegurar níveis adequados de investimento. Somente dessa forma seria possível atender aos objetivos de reduzir o desemprego e promover o desenvolvimento econômico. Esse novo papel do Estado não teria um caráter protecionista, sendo aqueles investimentos direcionados apenas para obras de infra-estrutura em complemento aos investimentos privados.

Após a Segunda Guerra Mundial desencadeou-se um processo crescente de intervenção e participação do Estado na economia, de natureza distinta daquela preconizada por Keynes, sobretudo pelos países em desenvolvimento, como parte de uma estratégia de desenvolvimento econômico via substituição de importações, tal como defendida pela Comissão Econômica para a América Latina-CEPAL e implementado pelos países da região. Esse novo rumo das políticas macroeconômicas e comerciais foi sustentado e estimulado por toda a comunidade internacional por mais de duas décadas (1950-1975) de acentuada expansão do comércio mundial, duas vezes mais rápido que a produção, e por uma prosperidade quase que generalizada entre países ricos e pobres na maior parte desse período. Até meados dos anos 70 as críticas ao protecionismo foram compreensivelmente moderadas, tendo

(1) Pesquisador da Embrapa

sido tímidos os esforços e resultados alcançados em relação ao objetivo de reduzi-lo. Não que para tanto faltasse fundamentação teórica aos formuladores de política, pois já se dispunha, desde os anos 40, de importantes contribuições à tese neoliberal, da parte de destacados economistas como Hayek, Friedman e outros. Seria preciso que ficasse evidenciado o esgotamento daquelas medidas intervencionistas e do próprio modelo de capitalismo empregado, para que a tese neoliberal tivesse ampla acolhida por parte de países os mais díspares, entre desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Nesse sentido, tem-se como fator coadjuvante o fim da guerra fria, com o desmantelamento da URSS, e o próprio esgotamento do modelo socialista, tal como historicamente praticado. Também nesse caso, a exemplo do capitalismo, experimenta-se acentuadas mudanças, principalmente na China a partir do final dos anos 70 e posteriormente nos países do Leste Europeu, incorporando gradualmente os mecanismos de mercado em suas economias.

As pressões exercidas pelos setores produtivos e corporativistas na defesa de seus interesses, confundidos com os da própria sociedade como um todo, influenciaram e influenciam os governos capitalistas na adoção de suas políticas comerciais com a ajuda de economistas dispostos a revesti-las de fundamentos que as tornassem justificáveis. Essas políticas, quando protecionistas, tendem a se ampliar, desenvolvendo raízes profundas, alimentadas por governos muitas vezes sem legitimidade e por crises econômicas, sejam elas internacionais ou nacionais, abrangentes ou localizadas em determinados setores ou segmentos produtivos específicos. Criam-se assim fatos econômicos, políticos e sociais, que tornam muito difícil removê-las ou até mesmo impedir que se expandam, conforme atestam as experiências acumuladas ao longo das sucessivas rodadas de negociações multilaterais no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio-GATT, cujos resultados foram reconhecida-

mente inexpressivos em relação aos produtos agrícolas

Iniciativas multilaterais liberalizantes de maior vulto no comércio internacional somente ocorreram sob circunstâncias mais dramáticas, conforme observado nos anos imediatamente após a depressão de 1929 e a II Guerra Mundial; assim como no bojo de uma profunda e longa crise sem precedentes na história moderna, enfrentada a partir de meados dos anos 70, principalmente pelas economias que contavam com acentuada intervenção do Estado. Isso porque as políticas macroeconômicas e setoriais estão interligadas e fazem parte de um modelo de equilíbrio geral da economia, não comportando assim medidas parciais substantivas de liberalização comercial da economia. Em igual sentido, geralmente não se restringem apenas a um determinado país, mas fazem parte de um processo mais amplo de reforma econômica conduzida sob a influência ou pressão dos países no cenário mundial e dos organismos econômicos internacionais. Esse parece ter sido não só o caso da América Latina, conforme evidenciado pelo chamado "Consenso de Washington" de 1989/90, mas também dos "newly industrialized countries" da Ásia, cuja experiência pioneira aparentemente exitosa de abertura de suas economias para o mercado mundial ocorreu no início dos anos 80, sob a influência dos Estados Unidos da América.

A abertura econômica vivenciada pela economia mundial neste final de século é considerada como fazendo parte de mais uma onda do ciclo de Kondratiev, ao mesmo tempo em que se insere na busca de um novo modelo de capitalismo de inspiração neoliberal, cujos contornos ainda estão por ser definidos, segundo atestam as experiências até então acumuladas em países ricos e pobres, com diferentes formas de organização política.

## 2. Argumentos para a Proteção

O "rationale" do protecionismo agrícola se insere num contexto

diverso dos demais setores, não se aplicando a ele argumentos como os da indústria nascente, das economias de escala, dos monopólios externos e do balanço de pagamentos no caso brasileiro. Isso se deve às especificidades dos produtos agrícolas, seus processos produtivos, e condições relativas de infra-estrutura econômica e social no campo e na "urbis", cujos efeitos principais, comparativamente aos demais setores, são: a) maior instabilidade de preço; b) maior risco inerente à atividade empresarial, que se soma ao risco decorrente de fatores imponderáveis; c) menor rentabilidade média dos investimentos; d) menor dinamismo da produção, cujas taxas de crescimento em geral são inferiores às observadas no resto da economia.

Não obstante essas características e tendências, os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, historicamente têm adotado políticas agrícolas negativas em relação ao setor, como parte de um processo de transferência de renda para o setor industrial, que desempenhou papel estratégico na promoção do desenvolvimento econômico. Exemplos dessas políticas no Brasil são a taxa-ção da agricultura, o confisco cambial, as restrições quantitativas às exportações, a defasagem cambial, os tabelamentos de preços e a ausência ou insuficiência de investimentos em infra-estrutura pública, notadamente em educação, transporte, ciência e tecnologia.

Em face dessas adversidades o protecionismo agrícola constitui num fator de compensação, sobretudo nos momentos de crise do setor, quando se acentuava a pressão do "lobby" dos agricultores. Contudo, sempre que ocorria desabastecimento no mercado interno, as importações de produtos agrícolas, muitas vezes realizadas, pelo próprio governo, eram parcial ou totalmente liberalizadas, sob o clamor de toda a sociedade consumidora pela normalização do suprimento desses produtos e a bem do controle inflacionário. Essa quota de sacrifício dos agricultores brasileiros se sobrepunha ao elevado custo

pago por eles com a persistência da política de proteção às importações de insumos agropecuários, cujas alíquotas ainda permanecem relativamente elevadas no caso de máquinas e implementos agrícolas.

Nos países desenvolvidos o protecionismo também teve esse caráter de compensação das disfunções estruturais do setor agrícola e foi influenciado pelos efeitos negativos ou positivos da política macroeconômica e pelo consequente desempenho da economia.

Na União Européia a Política Agrícola Comum-PAC, instituída em 1962, teve como um de seus principais objetivos assegurar à comunidade agrícola um padrão de vida "mais justo", para não dizer simplesmente mais elevado, o que tem sido alcançado principalmente por meio da sustentação dos preços agrícolas e com o concurso de subsídios e outras práticas protecionistas.

Nos EUA a renda dos agricultores também tem sido artificialmente sustentada, sobretudo nos períodos de instabilidade econômica e de crise no mercado agrícola internacional, como ocorreu especialmente nos anos 80, quando foi conferido amparo aos agricultores com problemas econômicos e financeiros decorrentes da queda dos preços agrícolas e da terra, recorrendo-se à prática dos subsídios à exportação. Esses subsídios haviam sido praticamente abandonados pelo governo norte-americano no início dos anos 70, como consequência da desvalorização do dólar e de mudanças na política cambial, predominando um sistema de taxas de câmbio flutuantes.

A sustentação da renda nos países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que reduz suas disparidades relativamente aos níveis de renda urbana, contribui para elevar a produção e oferta agrícola, e assim a auto-suficiência alimentar, como ocorrido na União Européia. A adoção dessa

política foi possível não tanto pelo "lobby" dos segmentos diretamente interessados, mas sobretudo pela condescendência do eleitorado urbano e rural desses países, que sempre viu com simpatia a ação protetora do Estado em relação a um setor tido por eles como relativamente mais frágil e ao mesmo tempo essencial e estratégico. Isso é fruto principalmente de fatores psicológicos, ditados por experiências históricas de fome e dependência crônica do mercado mundial de alimentos em épocas de crise. Acrescenta-se a isso a real necessidade de se preservar o emprego rural e reter-se a mão-de-obra no campo, como forma de reduzir as disparidades setoriais de renda. Por outro lado, o custo dos subsídios, por maior que tenha sido, foi absorvido pacificamente pelos consumidores e contribuintes, apesar de ter uma influência negativa em seu orçamento devido à elevação dos preços no mercado interno. Essa atitude é explicada pelo fato de seus gastos com alimentação serem relativamente baixos - da ordem de apenas 20% no caso dos europeus -, e terem participação declinante na renda.

No caso dos países em desenvolvimento ocorre o inverso na estrutura de consumo, respondendo os gastos com alimentação pela maior parte da renda dos consumidores, o que tenderia a desestimulá-los a defenderem o protecionismo agrícola, como forma de preservar seus níveis reais de renda. Contudo, sua atitude em geral tem sido favorável à proteção dos agricultores pelo Estado. Há aqui também um componente psicológico, determinado pela convicção de que o protecionismo agrícola é necessário para garantir a segurança alimentar, resolver grande parte dos problemas da economia e promover o desenvolvimento do país. Isso é reforçado pelo fato de haver no setor agrícola o predomínio absoluto do capital nacional, existência de pequeno número de grandes grupos de interesse

e, principalmente, pela reconhecida e imperiosa necessidade de proteger o emprego no campo, contendo assim o êxodo rural para os grandes centros urbanos.

### 3. O Protecionismo em Ascensão

Premidos pela experiência de caos dos anos 30 e pelos problemas causados pela Segunda Grande Guerra, com a devastação da economia mundial, as nações reconheceram a necessidade de promover a liberalização e disciplinamento do comércio e das relações monetárias internacionais. Nesse sentido, contribuiu também a convicção generalizada de que as medidas comerciais autárquicas, o protecionismo e a discriminação econômica eram fatores determinantes do conflito político mundial recém-experimentado. Paralelamente desenvolveu-se também a idéia de promover uma maior integração regional, inicialmente desenvolvida pelos países europeus com o apoio do Programa de Recuperação Européia, e posteriormente seguida pelos países latino-americanos, africanos e asiáticos, tendo o GATT, desde a sua criação, recebido 108 notificações relativas a acordos regionais<sup>(2)</sup>

Essas iniciativas integracionistas, tanto em sua fase inicial nos anos 40 e 50 quanto a partir da década de 80, tiveram por fundamento o objetivo de promover a rápida recuperação das economias regionais, por meio da expansão do comércio internacional e do fortalecimento das economias nacionais.

A convicção dominante no imediato pós-guerra era de que o alcance de tais objetivos não poderia prescindir do amparo de instituições internacionais capazes de disciplinar o relacionamento comercial, financeiro e político entre as nações. Com a criação dessas instituições, num contexto de substancial ajuda dos EUA à Europa, estabeleceu-se uma ordem

(2)Do total de Acordos Regionais existentes, somente 80 deles foram examinados pelo GATT, dos quais somente 6 foram considerados consistentes com a exigência de que abranja uma parte substancial do comércio entre os países integrantes de cada Acordo, e que não sejam elevados os níveis de proteção relativamente ao comércio com países não membros.

econômica internacional que em muito contribuiu para a prosperidade mundial nas décadas subseqüentes.

Não tendo frutificado, naquela oportunidade, a idéia de se criar uma organização internacional do comércio, o que somente veio a ocorrer em abril de 1994, a Carta Internacional do Comércio - um texto de caráter normativo firmado em 1948, que propunha a criação desse organismo e consubstanciava os resultados das negociações tarifárias iniciadas em 1946 - constituiu a base do GATT.

Esse acordo, firmado inicialmente por 23 países, dos quais 11 em desenvolvimento, incluindo o Brasil, tinha por objetivo promover a liberalização do comércio mundial e, dessa forma, contribuir para sua expansão, bem como disciplinar o intercâmbio comercial entre as nações. Para tanto foram estabelecidas regras de conduta que obedecem determinados princípios básicos, dentre os quais destacam-se os seguintes: 1) não discriminação, contido na cláusula de nação mais favorecida; 2) tarifas aduaneiras como único instrumento de proteção comercial permitido, havendo contudo abertura para que, sob determinadas circunstâncias, as restrições quantitativas e os subsídios pudessem ser aplicados; e 3) tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento.

Esses princípios, assim como as demais disciplinas do Acordo Geral, estavam impregnados de exceções, deixando ampla margem de interpretação quanto a sua abrangência, especialmente em relação aos produtos agrícolas, o que aliado ao pouco poder de que dispunha o GATT para fazer cumprir ("enforcement") os compromissos nele contidos, contribuiu para que freqüentemente os mesmos fossem violados. Há de se regis-

trar também o fato dos EUA, assim como a União Européia-UE, terem obtido, em 1955, um "waver" ou derrogação do compromisso de implementação de determinadas políticas agrícolas, objetivando compatibilizar as disciplinas do GATT com sua legislação interna e obterem assim a ratificação do Congresso ao Acordo Geral<sup>(3)</sup>. Isso é um reflexo dos sentimentos protecionistas que ao tempo da criação do GATT se encontravam fortemente impregnados na consciência de consumidores, produtores e do próprio governo dos países desenvolvidos. Estes, apesar de premidos pela experiência de caos econômico dos anos 30 e pelos problemas causados pela destruição das principais economias durante a Segunda Guerra Mundial, relutaram em se comprometer com uma liberalização comercial mais profunda e abrangente. Tal postura em relação à agricultura, intensificada nos anos 80, somente foi, conforme se verá, efetivamente revista na atual década com a conclusão da Rodada Uruguaia de negociações multilaterais. A prosperidade e a estabilidade da economia mundial nos anos 50, 60 e primeira metade dos anos 70 contribuíram para que nesse período houvesse uma acentuada expansão do comércio internacional, superior à da produção, o mesmo tendo ocorrido em relação à agricultura. Pôs-se assim um freio ao ímpeto protecionista, que de qualquer forma continuou a se manifestar, tendo sido tímidos os resultados alcançados na liberalização do comércio agrícola, por meio das sucessivas rodadas de negociações multilaterais.

Esse padrão de crescimento global do comércio e da produção manteve-se nos anos subseqüentes, fazendo com que em todo o período posterior a 1950 a produção fosse

multiplicada por seis em termos reais, enquanto o comércio mundial cresceu treze vezes. No caso da agricultura a produção mundial cresceu a uma taxa de 2,8% ao ano no período de 1952 a 1986, praticamente mantendo-se nesse nível nos anos subseqüentes; enquanto o crescimento do comércio agrícola nesse período foi quase o dobro (5,3%) do crescimento da produção internacional, apesar de ter experimentado uma desaceleração ao longo dos anos 80.

A explicação para esse desempenho mais recente da produção e do comércio agrícola, ao mesmo tempo em que a economia mundial experimentou profunda crise, reside sobretudo na escalada protecionista havida naquele período.

Sendo a agricultura um setor caracterizado por um nível persistentemente elevado de intervenção governamental de cunho protecionista, tanto no segmento interno quanto no externo<sup>(4)</sup>, seu desempenho em cada país guarda íntima relação com sua política agrícola e com as que são adotadas por seus principais parceiros comerciais. Isso deixa os países em desenvolvimento numa posição mais vulnerável relativamente aos países ricos, já que o nível de proteção conferido aos seus agricultores é consideravelmente menor. Suas condições de infra-estrutura são deficientes, enfrentam severas limitações de recursos e seus instrumentos de apoio ao setor são menos eficazes, o que, aliado ao caráter negativo da política agrícola que tem prevalecido historicamente, forma um quadro desfavorável que compromete sua competitividade externa.

São marcantes as diferenças entre as políticas de renda de países pobres e ricos. Enquanto estes sempre utilizaram em larga escala o subsídio

(3) Esse foi o caso dos Artigos XI e XVI do GATT. O primeiro deles proíbe o uso de restrições quantitativas às importações e exportações, mas isenta os países desse compromisso nos casos de escassez temporária de alimentos. O segundo proíbe o uso de subsídios à exportação, mas dispensa um tratamento especial e diferenciado à agricultura, ao mesmo tempo em que recomenda aos países membros que procurem evitar o uso de subsídios às exportações agrícolas. E quando isso não fosse possível, a aplicação do subsídio deveria ocorrer de modo a não resultar na apropriação de uma parte "mais do que equitativa" do comércio mundial do produto subsidiado.

(4) Trata-se aqui do protecionismo direto das políticas comerciais e indireto, exercido por meio das políticas de apoio interno ao setor, como por exemplo o subsídio do crédito à produção de exportáveis.

à produção, principalmente via preços de sustentação, e às exportações, facilitando a estocagem e escoamento da produção agrícola, como forma de transferir renda para seus agricultores<sup>(5)</sup>; os países em desenvolvimento recorriam a práticas discriminatórias contra a agricultura, mescladas com o subsídio ao crédito rural para poucos tomadores e com uma proteção tarifária que, no caso brasileiro, geralmente não se aplicava em períodos de crise no abastecimento de seu mercado interno.

O protecionismo agrícola nos países desenvolvidos foi implementado principalmente mediante a sustentação de preços em níveis mais elevados do que alternativamente prevaleceriam sob livre mercado, e da fixação de tarifas aduaneiras em níveis elevados, como forma de restringir o acesso a mercado, desencadeando uma sucessão de distorções que se propagaram por todos os segmentos da agricultura nos mercados interno e internacional. Evidências nesse sentido são notórias tanto nos EUA e na UE, quanto no Brasil e alhures.

No Brasil o principal instrumento de apoio à agricultura foi o crédito rural subsidiado, que se mostrou ineficiente como promotor da produção e teve efeitos distorcivos sobre o mercado agrícola, conforme revelado por Sayad. Esses efeitos foram exacerbados pelo recrudescimento do processo inflacionário a partir de meados dos anos 70, e assim se mantiveram por uma década, quando os subsídios à agricultura foram praticamente eliminados, sem que se afetasse a produção agrícola, ao contrário do que tinham os agricultores e alguns analistas. Em segundo plano foram utilizados esporadicamente, exceto no caso de uns poucos produtos como o leite e o trigo, instrumentos de política de efeitos

ainda mais distorcivos, quais sejam o controle de preços e o tabelamento, além do confisco cambial e da administração dos fluxos de exportação e importação. Aqui reside uma importante diferença entre as políticas de renda dos países em desenvolvimento e desenvolvidos. Enquanto até a década passada os primeiros procuravam manter os preços agrícolas em níveis baixos, como forma de reprimir a inflação e beneficiar momentaneamente os consumidores, embora adotassem também medidas protecionistas tendentes a elevar os preços; os segundos mantinham os preços internos persistentemente elevados, como forma de manter ou aumentar a renda agrícola.

Como consequência das mencionadas políticas adotadas pelo Brasil, a estrutura produtiva de sua agricultura sofreu acentuada mudança a favor das culturas de exportação e em detrimento dos produtos alimentares básicos de consumo interno, contribuindo assim para acentuar as desigualdades existentes na distribuição da renda rural, setorial e regional.

Até que fosse concluída a Rodada Uruguai, a UE utilizou um sistema de gravames variáveis ("variable levy") nas suas importações agrícolas, cujo efeito foi praticamente isolar do mercado internacional tanto produtores quanto consumidores. E a política de sustentação de preços da PAC buscava assegurar aos agricultores comunitários preços superiores aos praticados no mercado internacional, sendo, por mais de uma década, os preços na Comunidade mantidos constantes em termos reais, ao mesmo tempo em que apresentaram uma forte tendência declinante no mercado internacional.

Essas políticas contribuíram para que houvesse uma mudança na estrutura produtiva da agricultura

comunitária, que atendeu aos objetivos de auto-suficiência alimentar e geração de excedentes exportáveis. Enquanto no ano agrícola de 1968/69 a Comunidade Econômica Européia-CEE era dependente de importações para o abastecimento do mercado interno em todos os produtos alimentares, no ano agrícola 1988/89 alcançou a auto-suficiência em todos os produtos, exceto frutas frescas e vinho, figurando como exportadora de cereais, açúcar, carne, verduras frescas, manteiga e queijos.

A participação relativa das exportações da CEE no mercado mundial cresceu de 24% em 1970 para 36% em 1988, sendo que os EUA e os países membros do Grupo de Cairns<sup>(6)</sup> detinham uma fatia de 38% desse mercado. Alternativamente, caso as exportações comunitárias tivessem se mantido constantes naquele período, o resultante aumento nas exportações dos demais países seria de US\$ 43 bilhões.

Os objetivos da política agrícola norte-americana são similares aos da UE e têm sido perseguidos com a mesma tenacidade, causando igualmente efeitos distorcivos sobre os mercados agrícolas. Seus instrumentos de política interna de sustentação de preço e da renda consistem nos programas de garantia de preços mínimos e de preço-meta, com pagamentos diretos aos agricultores.

Como consequência da aplicação generosa desses e de outros programas similares, inclusive com a fixação de preços de garantia em níveis superiores aos observados no mercado internacional, houve substancial crescimento da produção e acúmulo de excedentes exportáveis ao longo dos anos 70 e sobretudo na década de 80<sup>(7)</sup>. Nesse período observou-se uma tendência declinante dos preços agrícolas, perda de competi-

(5) Tem-se aqui um paradoxo em relação ao fato de nos países industrializados os agricultores que recebem a maior parte dos subsídios apresentarem uma renda familiar anual superior à das famílias urbanas. Segundo Gale Johnson, com a eliminação desse e de outros paradoxos da agricultura mundial, pela adoção de políticas "adequadas", seria possível acabar com a fome e a desnutrição nos países de baixa renda até o final deste século.

(6) O Grupo de Cairns é integrado por Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai.

(7) Segundo estudo do Banco Mundial, conforme citado em Fitchett, os estoques de grãos dos EUA em 1986 eram equivalentes a aproximadamente dois anos de comércio mundial de grãos: sendo que os estoques de carne bovina da então CEE correspondiam a cerca de 30% do comércio mundial em um ano. Em 1987 a magnitude dos estoques da Comunidade foi de um milhão de toneladas de manteiga, 708 mil toneladas de leite em pó e mais de 10 milhões de toneladas de cereais.

vidade das exportações e crise na agricultura norte-americana. Esses fatores têm sido apontados como determinantes da política comercial agrícola dos EUA a partir de então adotada, baseada na concessão de subsídio às exportações como forma de elevar a competitividade e a participação dos produtos agrícolas norte-americanos no mercado internacional, inclusive por meio da conquista de novos mercados. Os principais instrumentos dessa política são a garantia de crédito comercial às exportações, com taxas de juro abaixo dos níveis de mercado, e da concessão de bônus de exportação sob a forma de dinheiro ou certificados, cujo resgate pode se dar pela troca de produtos excedentes de propriedade do governo. A rigor pode-se afirmar que desde os anos 40 a agricultura norte-americana enfrentou problemas de excesso de produção, não só por suas políticas de incentivo e apoio ao setor, mas também pelas conquistas havidas na tecnologia agropecuária, especialmente na área biológica, com aumentos substanciais de produtividade. Sendo a maior parte desse período marcada por um surto de prosperidade não só na agricultura, mas em todos os demais setores da economia norte-americana, sua política comercial objetivava simplesmente promover a eliminação dos excedentes agrícolas, estimular o desenvolvimento do mercado a longo prazo, inclusive mediante a concessão de assistência alimentar humanitária. Esses objetivos continuam fazendo parte de sua atual política comercial, mas ocupam um plano secundário em relação aos anteriormente mencionados de elevar a competitividade e a participação dos produtos agrícolas no mercado mundial.

O protecionismo agrícola tem sido uma constante no cenário econômico internacional, cujos níveis se expandiram apesar das sucessivas rodadas de negociações multilaterais

havidas no âmbito do GATT, pois foram tímidos os seus resultados em relação ao setor agrícola, que se manteve praticamente ausente de suas disciplinas. Esse fato deu ensejo à proliferação de arranjos bilaterais, de mais fácil negociação por haver maior convergência de interesses e inexistirem os condicionantes do sistema GATT, especialmente a cláusula de nação mais favorecida, segundo a qual concessões feitas a um determinado país são extensíveis aos demais.

A inoperância do Acordo Geral revelou ser ainda maior por não ter conseguido impedir a escalada protecionista havida a partir do início dos anos 70, quando a economia mundial passou de uma fase de prosperidade para outra de crise e recessão aguda. Trata-se do chamado "novo protecionismo", que corresponde ao ressurgimento do mercantilismo, cuja política comercial, de restrição das importações e estímulo ou subsídio às exportações contribuiria para a solução dos desequilíbrios econômicos internos. Essas restrições às importações são caracterizadas pelo uso intensificado de barreiras não tarifárias<sup>(8)</sup>, tais como acordos para ordenação de mercado, limitações "voluntárias" às exportações, medidas antidumping, direitos compensatórios, salvaguardas, restrições quantitativas e barreiras sanitárias, entre outras. Buscava-se assim contornar a rigidez da tarifa, de vez que tais instrumentos são menos transparentes e de difícil contestação no âmbito do GATT; que por essa mesma razão, e pelos seus efeitos distorcivos sobre os mercados, foi fortalecido o princípio que considera a tarifa como sendo o único instrumento válido de limitação do "acesso a mercado" ou de "proteção na fronteira". Mesmo assim as barreiras não tarifárias superaram em importância a tarifa na obstrução do comércio internacional.

De acordo com Nogueira e outros, citados por Fitchett, 19% das

importações não energéticas, realizadas em 1983 por 16 países desenvolvidos, estavam sujeitas à aplicação de barreiras não tarifárias-BNT. No caso das importações agrícolas essa cifra era de 36%, secundada apenas pelos têxteis com 45%, sendo as importações agrícolas dos países desenvolvidos, oriundas dos países em desenvolvimento, sujeitas àquelas barreiras, de 31%.

O uso generalizado e crescente dessas práticas, dos subsídios às exportações e das medidas de apoio interno, configurou uma verdadeira guerra comercial, alimentada pelo próprio protecionismo. Contudo, seu fundamento maior estava na recessão e instabilidade da economia mundial, observada a partir de meados dos anos 70. Um de seus principais ingredientes foi o abandono do sistema Bretton Woods de taxa de câmbio fixa (1973) e a elevada valorização do dólar em relação às demais moedas, a partir de 1981<sup>(9)</sup>, cujos efeitos distorcivos sobre os mercados foram agravados por políticas econômicas nacionais inadequadas. Dentre essas destacam-se, sobretudo, as políticas cambial e agrícola, onde a intervenção governamental tem sido mais acentuada.

#### 4. Os Efeitos do Protecionismo

Os principais resultados dessa escalada protecionista foram o aumento dos gastos públicos com subsídios e programas de sustentação da agricultura, especialmente nos países desenvolvidos, e uma maior desordem da agricultura mundial, que já se verificava desde o início dos anos 70. Os países da Organização Econômica para Cooperação e Desenvolvimento-OECD, por exemplo, gastaram em 1988 US\$ 300 bilhões com subsídios e programas de apoio à agricultura, correspondendo a 3% do consumo e 10% da poupança dos países membros nesse mesmo ano. Em 1991 esses gastos se elevaram para US\$ 322 bilhões, dos quais US\$ 54 bilhões foram gastos pelos EUA,

(8) Na Rodada Tóquio, concluída em 1979, foi negociado um Acordo de Barreiras Técnicas, disciplinando a adoção e aplicação de padrões e regulamentos técnicos pelos governos, com tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento.

(9) No período 1981-85 a valorização real do dólar foi de 30%.

US\$ 66 bilhões pelo Japão e US\$ 11 bilhões pelo Canadá.

As magnitudes das transferências de recursos aos agricultores, inclusive sob a forma de subsídio, são controversas, pois muitas das políticas protecionistas são de custos obscuros, cujas estimativas apresentam diferenças metodológicas, o mesmo sendo verdadeiro para o cálculo dos ganhos com a liberalização. Como exemplo tem-se que, segundo o próprio Secretariado do GATT, conforme citado por Hufbauer, a estimativa da OECD para aquelas transferências<sup>(10)</sup>, em 1992, foi de US\$ 90 bilhões no caso dos EUA. Nesse mesmo ano aqueles gastos atingiram US\$ 146 bilhões na CEE, correspondendo a 60% do seu orçamento.

As principais distorções do protecionismo agrícola manifestaram-se na distribuição de renda e nos preços relativos entre produtos e entre os mercados agrícolas interno e externo, cujos preços se mantiveram deprimidos neste e elevados naquele. O exemplo mais gritante dessa realidade é o do arroz no Japão, cujo preço chegou a ser seis vezes superior ao preço observado no mercado mundial. Essa deterioração dos preços agrícolas e a instabilidade do mercado agrícola mundial provocaram mudanças na estrutura competitiva desse mercado, em detrimento dos países em desenvolvimento, cuja participação nas exportações agrícolas mundiais teria se mantido praticamente constante em cerca de 25%, no período 1991/93.

Os efeitos distorcivos das políticas de preço sobre o crescimento da agricultura e sobre o PIB dos países em desenvolvimento, entre outros indicadores, foram objeto de estudo do Banco Mundial, referente aos anos 70 e 80, conforme citado por Paukert. Esse estudo revelou que na década de 70 os países com menores índices de distorção apresentaram uma taxa de crescimento do PIB duas vezes superior à dos países com maiores índices

de distorção, cuja ocorrência estava associada ao fato dos preços dos bens e serviços não refletirem corretamente sua escassez relativa. Em termos dos ganhos monetários dos produtores e dos consumidores concluiu-se que nos países industrializados os produtores são ganhadores e os consumidores perdedores no processo de redistribuição de renda por meio das políticas de preço, enquanto nos países em desenvolvimento ocorre o oposto, ampliando assim as disparidades de renda entre as populações rural e urbana.

A magnitude das transferências de renda da agricultura para outros setores, como efeito direto e indireto das políticas de intervenção governamental, foi estimada em 46% do PIB agrícola para um grupo de 18 países no período 1960-84<sup>(11)</sup>. No caso dos países industrializados, ao contrário, as transferências de renda são a favor da agricultura, em níveis elevados e crescentes. Embora sua magnitude ultrapasse o valor dos subsídios, que correspondem apenas às transferências diretas, por meio dele tem-se uma idéia aproximada da ordem de grandeza do total recebido pelos produtores. Essas transferências, medidas em termos de subsídios equivalentes ao produtor<sup>(12)</sup>, alcançaram seu nível máximo em 1987, da ordem de 76% no Japão, 49% na UE e 40% nos EUA. Em 1991 essas transferências se mantiveram praticamente no mesmo nível da CEE, tendo se reduzido para 66% no Japão e 30% nos EUA, evidenciando o conservadorismo comunitário, em função do qual resistiu em aceitar reduzir o protecionismo agrícola.

Segundo informado pelas partes contratantes do GATT, em suas ofertas de concessões realizadas por ocasião da Rodada Uruguai, os subsídios agrícolas médios anuais concedidos pelos EUA e pela CEE, no período 1986/90, foram de US\$ 26,4 bilhões e ECU US\$ 71,5 bilhões, equivalentes aproximadamente a 90 bi-

lhões de dólares, dos quais os subsídios diretos à exportação corresponderam apenas a 3% para os EUA e menos de 1% no caso da UE.

O subsídio agrícola brasileiro, apesar de ter se situado historicamente em níveis substancialmente menores do que nos países ricos, mesmo em termos relativos, foi gradualmente reduzido a partir de 1979 até que se extinguisse em 1986. Essa medida juntamente com a reforma tarifária havida no período 1990/93 constituíram iniciativas unilaterais de liberalização comercial que faziam parte de um programa de ajustamento econômico do governo brasileiro. Os níveis de proteção nominal, que variavam entre 15%, para tubérculos e óleos vegetais, e 80% para alguns produtos agroindustriais, foram reduzidos para um intervalo entre 10% para as preparações e 40% para os derivados de fumo e bebidas. Esses correspondem ao níveis tarifários máximos permitidos pela legislação brasileira, sendo as tarifas praticadas consideravelmente mais baixas, da ordem de 10% (tarifa modal) para o conjunto dos produtos agrícolas não elaborados<sup>(13)</sup>. Há de se considerar também o fato da tarifa "efetiva" se situar em níveis ainda menores, devido à proteção tarifária dos insumos agrícolas.

A crise econômica, a recessão e os elevados custos do protecionismo agrícola, pagos principalmente por consumidores cada vez mais insatisfeitos com sua situação de renda e emprego, bem como o "lobby" dos interesses a favor do livre comércio, não foram suficientes para que os países industrializados concomitantemente empreendessem a redução do protecionismo. Evidência nesse sentido é o fato do Congresso norte-americano nos anos 80, durante a administração Reagan, ter rejeitado importantes propostas de redução dos níveis de apoio dos preços e da renda agrícola. Essa resistência contra a

<sup>(10)</sup> Ao longo do período 1986/88 o equivalente subsídio ao produtor agrícola nos países da OECD - uma medida da contribuição do governo à receita dos produtores relativamente ao valor da produção - foi de 47%, tendo declinado para 42% no período 1991/93.

<sup>(11)</sup> Inequivocamente trata-se aqui de países em desenvolvimento, embora o autor não faça qualquer referência nesse sentido.

<sup>(12)</sup> Os subsídios equivalentes ao produtor são uma medida das transferências de consumidores e contribuintes aos produtores agrícolas, decorrentes da proteção, expressa como uma porcentagem do valor da produção.

<sup>(13)</sup> A tarifa média aplicada pelos EUA nas importações de produtos agrícolas é de 3%, contra 13,8% para a UE no caso de produtos alimentícios, sendo que a taxa de alguns produtos de interesse dos exportadores brasileiros se situam acima daquelas médias. Exemplo nesse sentido são o fumo não beneficiado (23%) e os sucos de fruta preparados, cujas importações são taxadas pela CEE, respectivamente em 23% e 22%. No caso dos EUA tem-se que as alíquotas incidentes sobre suas importações de frutas chegam a atingir 35%.

liberalização do comércio persistiu nos anos subsequentes, mesmo sob a pressão de gigantesco déficit público, sendo as medidas tomadas para reduzir o protecionismo agrícola de natureza essencialmente conjuntural.

Se por um lado as dificuldades econômicas enfrentadas por esses países exigia a correção de rumos, por outro a crise da agricultura, especialmente a norte-americana, fortalecia o "lobby" contrário às necessárias reformas, impedindo que avanços mais significativos fossem observados, tal como desejado pelo poder executivo desses países.

### 5. Reversão da Tendência Protecionista

Diante desse quadro de dificuldades e da interdependência existente entre as políticas agrícola e comercial de cada país, afigurava-se de todo conveniente e promissor recorrer ao GATT para combater o protecionismo por meio de uma nova rodada de negociações multilaterais. Essa rodada teve início em setembro de 1986 em Punta del Este, no Uruguai, e contribuiu para que ao longo dos sete anos de sua duração as iniciativas unilaterais de liberalização econômica e comercial fossem intensificadas. Isso ocorreu não só no Brasil e em outros países em desenvolvimento, mas também nos EUA e na UE, com a reforma da PAC, tendo uma repercussão positiva sobre a própria Rodada Uruguai<sup>(14)</sup>.

Essas negociações multilaterais tiveram por objetivo superar as principais questões pendentes das rodadas anteriores, principalmente em relação à agricultura, subordinando-a mais plenamente às normas e procedimentos do GATT, e alcançar uma mais efetiva liberalização do comércio. Para tanto seria preciso estabelecer regras mais estritas sobre o uso dos subsídios às exportações e práticas restritivas de acesso a mercado, de natureza quantitativa e outras medi-

das não tarifárias, bem como em relação às políticas agrícolas domésticas que afetam as exportações e importações, causando distorções no comércio internacional. Esses temas constituíram o principal conteúdo das negociações do Grupo de Agricultura, sendo que outros tópicos importantes, relacionados com o comércio agrícola, foram negociados em diferentes grupos de negociação no âmbito da Rodada, tais como subsídios e medidas compensatórias (Artigos VI e XVI), salvaguardas (Artigos XII e XIX) e normas e procedimentos sobre solução de controvérsias.

Ainda que houvesse um reconhecimento generalizado entre as partes contratantes do GATT quanto à necessidade de se caminhar na direção daqueles objetivos, predominaram as divergências sobre como alcançá-los e o quão profundamente avançar na abertura comercial. As principais propostas inicialmente apresentadas na área de agricultura foram as dos EUA, da CEE e do Grupo de Cairns, exclusive Canadá, que apresentou sua própria proposta.

A proposta dos EUA, denominada de liberal, era maximalista, pois defendia que num período de 10 anos, e para todos os produtos, fossem eliminadas todas as barreiras tarifárias e não tarifárias, inclusive as medidas sanitárias e relativas à saúde que distorciam o comércio, e todos os subsídios à exportação, bem como todas as medidas domésticas que afetassem negativamente o comércio. Essa proposta, como tal, inaceitável inclusive para os próprios norte-americanos, foi logo flexibilizada, incluindo-se uma medida inovadora que foi a tarifificação, ou seja, a transformação de todas as restrições não tarifárias em tarifa, com base numa medida de proteção equivalente.

O Grupo de Cairns também caracterizou-se pelo cunho liberalizante de sua proposta que, embora afinada com a dos EUA, dela diferia pela defesa de medidas antecipadas de

congelamento dos subsídios e dos níveis de acesso a mercado, durante o processo de negociação, ao mesmo tempo em que salvaguardava os programas gerais de infra-estrutura, programas de ajustamento estrutural e os que não tivessem efeitos distorcivos sobre o comércio. Seus integrantes defendiam igualmente a aplicação de um tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento.

A proposta comunitária era conservadora e se opunha à dos EUA por defender a manutenção de um sistema de preços duplos e as políticas comerciais a eles relacionadas, incluindo a aplicação de gravames variáveis e das restituições nas exportações ("export refunds"). Tal como sintetizado por um analista do Centro de Política Alimentar e Agrícola Internacional, essa proposta correspondia à defesa de "um comércio dirigido, no qual o divórcio dos preços domésticos e internacionais que reveste a PAC é absorvido pelo resto do mundo". A CEE aceitava, contudo, a adoção de disciplinas de curto prazo para cereais, grãos não alimentares, lácteos, açúcar e carne bovina, sendo que a continuidade dessa medida estaria acoplada à reavaliação da proteção externa ("rebalancing"). Isso significa que a melhoria do acesso ao mercado comunitário daqueles produtos estaria condicionada a uma maior restrição no acesso de outros, a título de compensação. A exemplo do Grupo de Cairns e de outros países, a CEE aceitou a tarifificação, ainda que condicionada ao reequilíbrio dos direitos aduaneiros. Igualmente limitada foi sua aceitação dos critérios de estimação das medidas internas de apoio a serem objeto de redução.

Essa proposta continha acentuados conflitos com os Estados Unidos e o Grupo de Cairns, principalmente quanto ao grau de redução dos subsídios agrícolas, o mesmo ocorrendo com o Japão, que pretendia manter sua agricultura fortemente protegida. Isso levou a um impasse

<sup>(14)</sup> Segundo a OMC mais de 70 países em desenvolvimento empreenderam medidas unilaterais de liberalização comercial, a partir de meados dos anos 80.



que praticamente bloqueou a Rodada Uruguai, cujo prazo de encerramento previsto para dezembro de 1988 teve que ser sucessivamente prorrogado até que fosse alcançado um acordo em abril de 1994.

A explicação para esse fato está na importância atribuída pelos EUA ao tema agrícola, conferindo-lhe destaque entre os 12 grupos de negociação do GATT, como decorrência das dificuldades enfrentadas em promover uma reforma mais profunda em sua política agrícola, por meio do Poder Legislativo. Outro argumento era tornar as negociações mais atraentes para determinados países em desenvolvimento que reclamavam dos subsídios praticados pelos EUA e demais países desenvolvidos, como foi o caso do Brasil e da Argentina. Assim é que as negociações nas demais áreas dependia dos avanços observados em matéria de agricultura.

Os europeus, a exemplo dos norte-americanos, reconheciam a necessidade de reduzir os custos orçamentários com os subsídios, e unilateralmente empreenderam uma reforma de sua política agrícola durante a Rodada Uruguai. As pressões internas eram tais que o plano de reforma proposto - o chamado Plano MacSharry - previa reduções nos níveis de apoio aos agricultores, que para muitos produtos eram mais acentuadas do que se discutia no GATT. Contudo, a persistente resistência da CEE em relação à proposta norte-americana levava a supor-se que não estavam dispostos a caminhar além do ponto onde haviam chegado, aceitando negociar apenas compromissos que não colocassem em risco sua nova política agrícola. Foi efetivamente com base no atendimento dessa preocupação, iniciado em "Blair House", que foi superado o impasse existente com os EUA, permitindo assim que se chegasse a um acordo final em agricultura, após terem sido exploradas nume-

rosas propostas alternativas formuladas ao longo dos sete anos de negociações<sup>(15)</sup>. Para tanto o período base de cálculo dos subsídios à exportação, a serem objeto de redução, foi alterado levando-se em conta o comportamento dos preços no mercado internacional, de modo a maximizar o valor desses subsídios e assim subestimar a magnitude de sua redução. Em igual sentido introduziu-se a alternativa de que essas reduções fossem realizadas com base no volume das exportações, e não no seu valor. Outro elemento conciliador foi a adoção da chamada "Cláusula de Paz" proposta pela CEE, com o objetivo de assegurar aos seus agricultores uma defesa contra possíveis questionamentos de sua política agrícola. Essa cláusula, incluída no Artigo 13 do Acordo Agrícola, com 9 anos de vigência, de fato limita a possibilidade de recurso aos mecanismos de defesa comercial em relação aos subsídios, ainda que praticados em conformidade com esse Acordo. Essa dificuldade se refere ao compromisso de que, a longo do período de implementação daquele instrumento, os países integrantes da OMC deverão adotar a "devida moderação" na aplicação de direitos compensatórios, mesmo que seja caracterizada a existência de dano ou ameaça de dano segundo regras vigentes. Essa é uma cláusula de significado controverso, cuja aplicação inevitavelmente dar-se-á no contexto do "jogo" político entre os países envolvidos.

O Acordo Agrícola, que consubstancia os resultados da Rodada Uruguai em agricultura, abrange precipuamente as áreas de acesso a mercado, apoio interno, subsídio às exportações e medidas sanitárias e fitossanitárias, além de uma decisão ministerial sobre os seus possíveis efeitos negativos para os países de menor desenvolvimento relativo e importadores líquidos de alimentos. Sua implementação, iniciada em ja-

neiro de 1995, ocorrerá ao longo de um período de 6 anos para os países desenvolvidos e de 10 anos para os países em desenvolvimento.

Na área de acesso a mercado, as restrições não tarifárias das importações foram transformadas em tarifas, preservando o mesmo nível de proteção. Estas, juntamente com as demais tarifas incidentes sobre produtos agrícolas, deverão ter uma redução média de 36% nos países desenvolvidos e de 24% nos países em desenvolvimento, sendo a redução mínima por linha tarifária<sup>(16)</sup> de 10% para estes e de 15% para aqueles. No caso brasileiro o compromisso assumido foi além desses limites, tendo consolidado linearmente sua pauta agrícola com uma tarifa de 35%, exceção feita aos produtos que já haviam sido consolidados nas Rodadas anteriores, cujas tarifas ficariam sujeitas à redução mínima de 10%, e a alguns produtos cujas tarifas foram consolidadas<sup>(17)</sup> ao nível de 55%. Isso por se tratar de produtos sensíveis, devido à sua importância econômica e por serem subsidiados no mercado internacional, tais como trigo, lácteos e carnes.

As medidas de apoio interno à agricultura nos países industrializados deverão sofrer uma redução de 20% em relação ao seu nível médio anual observado no período base 1986/88, sendo de 13,3% para os países em desenvolvimento, exceção feita aos países de menor desenvolvimento relativo. Essa isenção se aplica também no caso de determinadas políticas cujos efeitos distorcivos sobre o comércio sejam mínimos ou inexistentes, objetivem promover o desenvolvimento agrícola e rural em países em desenvolvimento, ou resultem num nível de apoio inferior a 5% ou 10% do valor da produção - cláusula "de minimis" -, segundo se trate de país desenvolvido ou não<sup>(18)</sup>. Considerando que ao longo do período base 1986/88 a agricultura brasileira já

<sup>(15)</sup> Os conflitos de interesse existentes com os países nórdicos, Japão e Canadá foram superados com a fixação de salvaguardas relativamente ao compromisso de tarifificação.

<sup>(16)</sup> Por linha tarifária entende-se o produto ao qual é atribuído um código específico pela Nomenclatura de Mercadorias de cada país.

<sup>(17)</sup> Consolidar uma tarifa significa comprometer-se, junto a OMC, em não praticá-la acima de determinado nível.

<sup>(18)</sup> Uma outra exceção se refere aos gastos públicos com programas de apoio aos agricultores de baixa renda, programas ambientais, de pesquisa e extensão rural, reforma agrária, seguro rural e formação de estoques para fins de segurança alimentar, além dos programas de substituição do cultivo de drogas.

havia praticamente eliminado a totalidade dos subsídios, assim permanecendo até o presente, há a possibilidade de voltar a aplicá-los até o limite de 10% do valor da produção.

Quanto ao subsídio às exportações, as partes contratantes comprometeram-se a reduzi-lo, relativamente à média anual do período base 1986-90, em 36% do seu valor ou 21% da sua quantidade para os países desenvolvidos e dois terços desses percentuais no caso dos países em desenvolvimento.

Com o objetivo de acomodar os interesses dos EUA e da CEE, foi introduzida a possibilidade de ser utilizado como base o período 1986/88 ou 1991/92, permitindo assim elevar ainda mais a magnitude dos subsídios à exportação. Uma flexibilidade adicional na aplicação do compromisso de redução dos subsídios à exportação consistiu na possibilidade de serem realizadas reduções menores desses subsídios nos anos iniciais e maiores nos anos finais do período de implementação do Acordo.

O valor desse subsídio declarado pelo Brasil, em sua oferta agrícola depositada no GATT, foi de, aproximadamente, US\$ 96,2 milhões, o qual foi concedido por intermédio de leilões de subsídio na exportação de algodão e vendas concessionais de milho pelo governo no mercado interno, para viabilizar as exportações de frango. Uma outra forma declarada de subsídio, praticada no período base, foi a isenção do Imposto de Renda ("forgone revenue") sobre o lucro auferido na exportação de produtos agrícolas elaborados e semi-elaborados<sup>(19)</sup>.

Nesse caso, a exemplo das medidas de apoio interno, seriam limitadas as possibilidades do Brasil vir a subsidiar suas exportações agrícolas, pelo mero fato de, ao longo do período base 1986-90, esses subsídios terem sido praticados em pequena

magnitude, relativamente ao volume das exportações agrícolas. Isso deixa os exportadores brasileiros numa situação de desvantagem em relação aos países industrializados, seus principais concorrentes, pois mesmo com as reduções acordadas nos subsídios, estes continuarão sendo por eles praticados em níveis ainda elevados e de forma legalizada. Não é de se esperar, assim, que haja uma maior participação brasileira no mercado agrícola mundial, por conta da redução dos subsídios pelos seus parceiros comerciais ou mesmo pela melhoria das condições de acesso a mercado. Isso porque os países desenvolvidos realizaram apenas a redução tarifária mínima, a que foram obrigados pelo Acordo, no caso de produtos de elevado interesse para o Brasil, como foi o caso do suco de laranja exportado para os EUA e da carne de frango exportada para a UE. Dado que as tarifas efetivamente aplicadas praticamente não foram alteradas, a consolidação tarifária em níveis mais baixos deverá pouco influir sobre o comércio agrícola.

A ausência de uma significativa melhora no acesso a mercado e na redução dos níveis de apoio interno, compromisso esse cercado de inúmeras exceções nem sempre neutras quanto aos efeitos distorcivos sobre a produção e o comércio, não permitem antever que, como consequência delas, haja uma expansão nos níveis de produção e comercialização agrícola internacional. Segundo estudo da FAO, deverá ocorrer inclusive uma redução nas taxas de crescimento da produção de alguns produtos como arroz, carne bovina, lácteos, café e cacau, relativamente aos anos 80, sendo todavia insignificante a repercussão sobre a produção agropecuária mundial. Quanto ao valor das exportações, espera-se que na América Latina essas experimentem um substancial aumento, passando de US\$ 31

bilhões no período base para US\$ 48 bilhões no ano 2.000, dos quais US\$ 3,3 bilhões seriam decorrentes da Rodada Uruguai.

Esses resultados podem ser considerados modestos, sobretudo em relação aos seus objetivos iniciais de redução do protecionismo agrícola e da liberalização do comércio internacional. Isso é sobretudo verdadeiro para os países em desenvolvimento que, a exemplo do Brasil, já haviam unilateralmente desmantelado suas políticas de proteção agrícola e praticamente se encontram impedidos de voltar a aplicá-las. De qualquer forma, a redução dos subsídios à exportação é um resultado mais alentador, assim como a expectativa de que o Brasil, e demais países exportadores líquidos de produtos agrícolas, experimentem algum ganho na medida em que haja recuperação dos preços desses produtos no mercado internacional, conforme era esperado e parece estar ocorrendo. Nesse sentido a expectativa generalizada entre diferentes estudos era não só de que esses preços se elevassem e fossem mais estáveis, mas também que houvesse uma expansão do comércio agrícola mundial. Estudos mais recentes sobre os efeitos da Rodada Uruguai continuam projetando um aumento dos preços agrícolas da ordem de 4 a 10%, e confirmam a tendência de maior estabilidade de preços no mercado mundial<sup>(20)</sup>. Estima-se que os ganhos em termos de aumento de renda, até o último ano de implementação dos compromissos da Rodada Uruguai, sejam de US\$ 50 a US\$ 190 bilhões, sendo que de S\$ 35 a US\$ 75 bilhões se referem à renda agrícola, dos quais US\$ 5,4 a US\$ 15 bilhões se referem aos países em desenvolvimento. Esses efeitos sobre a renda são consideravelmente inferiores à previsão anterior à conclusão das negociações, refletindo uma menor liberalização do comércio internacional relativamente ao que

<sup>(19)</sup> Dentre os produtos beneficiados por essa medida, foram declarados os óleos vegetais, as carnes bovina e de aves, açúcar, produtos lácteos, bebidas, frutas e vegetais, tabaco, algodão, coco e flores.

<sup>(20)</sup> A maior estabilidade dos preços agrícolas no mercado internacional teria efeito benéfico para o Brasil, na medida em que a mesma seria mais plenamente transmitida para o mercado interno graças à reforma havida na política tarifária do país. Essa relação entre abertura comercial e estabilidade dos preços domésticos já havia sido evidenciada por Homem de Melo no início dos anos 80.

havia sido considerado<sup>(21)</sup>.

Sob a ótica da agricultura, a Rodada Uruguai, a par de uma modesta redução do protecionismo, representou um avanço importante em diversos aspectos. Não só foram estabelecidas novas regras, que inserem a agricultura no GATT, e disciplinam o comércio agrícola internacional, como também foi alcançada a plena consolidação das tarifas de importação e eliminadas as barreiras não tarifárias. E quanto ao subsídio agrícola internacional, ainda que tenha permanecido em níveis elevados e em bases legais, os mesmos não poderão ser ampliados, colocando-se dessa forma um fim à escalada protecionista e ao clima de guerra comercial que vinha caracterizando as relações internacionais, notadamente entre os países desenvolvidos. Esse é um resultado que por si só teria justificado a Rodada, mas há outros pontos positivos a serem destacados no âmbito da agricultura e de outras áreas de seu interesse.

Cabe destacar não só o fato dos subsídios indiretos à exportação e outras políticas de apoio interno terem sido incluídos no Acordo Agrícola, e a tarifa ter efetivamente constituído o único instrumento de proteção na "fronteira", mas também a criação do Comitê de Agricultura, que acompanhará a implementação desse Acordo<sup>(22)</sup>. Essa inserção das medidas de apoio interno no Acordo Agrícola representou um avanço importante para o objetivo de redução do protecionismo, pois existe um acentuado vínculo entre as políticas agrícolas domésticas e as políticas comerciais.

Outros instrumentos simila-

res de relevância para a agricultura foram firmados, ampliando o alcance da Rodada Uruguai, tais como os Acordos Sanitário e de Medidas Fitosanitárias, de Barreiras Técnicas ao Comércio, de Implementação de Anti-"Dumping", de Subsídios e Medidas Compensatórias, de Salvaguardas e a criação da Organização Mundial do Comércio.

#### 6. Mérito da Rodada Uruguai para a Agricultura Mundial

O Acordo Agrícola, coadjuvado pelos demais acordos resultantes da Rodada, e pela instituição de um mecanismo de revisão das políticas comerciais de cada país, deverá contribuir para que o mercado agrícola internacional seja mais transparente e previsível, e opere com maior eficiência.

Esses resultados não refletem as legítimas aspirações dos governos dos países membros do GATT em relação ao protecionismo agrícola, mas correspondem ao limite do que foi possível alcançar diante das pressões internas preservacionistas do "status quo", graças à determinação e persistência das principais nações que lideraram as negociações, no sentido de alcançar um comércio agrícola mais livre e sobretudo mais justo.

Considerando, por outro lado, as acentuadas distorções causadas pelo protecionismo e seus correspondentes custos para a sociedade, pagos principalmente por consumidores e contribuintes, e o aumento dos gastos públicos, em meio a um generalizado quadro recessivo da economia mundial, tem-se uma idéia do

quanto as nações estão impregnadas do sentimento protecionista.

Doravante cabe dar continuidade a esse processo de inserção da agricultura na OMC e de liberalização comercial, estando prevista a reavaliação periódica dos resultados alcançados e seu aprofundamento através de novas negociações. Para tanto inúmeros desafios terão que se enfrentados pela OMC relativamente à implementação dos resultados da Rodada Uruguai, ao novo sistema de solução de controvérsias, "settlement dispute", às novas negociações com início previsto para o ano 2000, à tese da reciprocidade, em contraposição ao princípio da nação mais favorecida, e ao desenvolvimento do regionalismo nas relações comerciais; além de outros temas controversos como "comércio e padrões sociais", preservação do meio ambiente e "dumping social".

Não fica, portanto, afastada a possibilidade de que venha a ocorrer um retrocesso no modesto, mas significativo, avanço alcançado na agricultura e em outras áreas, o que certamente irá depender do desempenho da economia mundial na superação de sua crise e retomada do crescimento econômico.

Espera-se, para o bem de toda a comunidade econômica internacional, que a liberalização comercial conquistada por meio da Rodada Uruguai e o próprio multilateralismo não sejam ameaçados por violações às disciplinas acordadas mediante novas formas de proteção e pelo recurso fácil ao bilateralismo, conforme tem sido observado mesmo após a histórica reunião ministerial da OMC em abril de 1994, em Marrakesh.

<sup>(21)</sup> Segundo o GATT, o efeito renda global situar-se-ia entre US\$ 212 e US\$ 274 bilhões.

<sup>(22)</sup> Os subsídios agrícolas internos não eram proibidos, cabendo às partes contratantes apenas notificá-los ao GATT, sujeitando-se a um mecanismo de consultas.

---

## BIBLIOGRAFIA

1. ELLSWORTH, P.T. **Economia Internacional**. Atlas, 4ª Edição, São Paulo 1978, p. 22-24.
2. GATT. **Multilateralism is Fundamental to US-LED Strategy for Global Strategy and Prosperity**. Press nº 24, Geneva. 13 outubro, 1995.
3. BATISTA, P. Nogueira. **O Consenso de Washington: A Visão Neoliberal dos Problemas Latino-americanos**. Caderno Dívida Externa nº 6. Gráfica e Editora Peres. São Paulo. Novembro, 1994.
4. OLIVEIRA, Amaury Porto. **Abertura para o Desenvolvimento, em Brasil: O Desafio da Abertura Econômica**. FGV. Rio de Janeiro, 1992.
5. ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo, em Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1995.
6. RUNGE, Carlisle Ford. **The Assault on Agricultural Protectionism**. *Foreign Affairs*, v-67, ISS: 1, fall 1988. p. 133-150.
7. SCHUH, G. Edward. **U.S. Agriculture in the World Economy**, in *Economic Impact* Nº 39. USA, 1982/93. P. 23-25.
8. ABREU, M. Paiva e LOYO, Eduardo H.M.M. **A Estrutura do Comércio Agrícola Mundial: Fundamentos dos Interesses Liberais e Protecionistas, em Políticas Agrícolas e o Comércio Mundial**. IPEA. Brasília 1994. p.47-85.
9. WORLD TRADE ORGANIZATION. **The Global Challenge: Opportunities and Choices in the Multilateral Trading System**. Press nº 25. Geneva, out. 1995.
10. WORLD TRADE ORGANIZATION. **Growing Complexity in the International Economic Relations Demands Broadening and Deepening of the Multilateral Trading System**. Special Report. Newsletter nº 6. Geneva. Out/nov/95.
11. GATT. **What it is, What it does**. Geneva, 1991.
12. GATT. **Text of the General Agreement**. Geneva. Julho 1986.
13. WORLD TRADE ORGANIZATION. **The Multilateral Trading System.: American Vision and American Leadership**. Press nº 24. Geneva. Out, 1995.
14. JOHNSON, D. Gale. **Paradoxes in World Agriculture, in Thinking About America: The United States in the 1990s**. The Hoover Institution Press. Londres. 1988.
15. SAYAD, João. **Crédito Rural no Brasil**. S. Paulo, FIPE/Pioneira. São Paulo, 1986.
16. MUNHOZ, Dércio G. **Economia Agrícola: Agricultura, uma Defesa dos Subsídios**. Vozes. Petrópolis-RJ. 1982.
17. PAUKERT, Felix. **Price Policies as a Form of Income Policy in Developing Countries**. *International Labour Review*, nº 3. Vol. 127, 1988.
18. SCHUH, G. Edward. **Issues in Agricultural Trade Negotiations**. Excerpted from a Seminar Presentation in Geneva.
19. BECKERM, Tilman. **A Política Agrícola Comum em Retrospectiva, em Estudos de Política Agrícola nº 28, Políticas Agrícolas e o Comércio Mundial**. IPEA. Brasília 1994.
20. JUNZ, H. B. and BOONEKAMP, Clemens. **What is at Stake in the Uruguay Round**. *Finance and Development*, Vol. 28, ISS 2. Jun. 1991, p. 11-15.

- 
21. FITCBETT, Delbert. **Agriculture, in The Uruguay Round: A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations.** The World Bank, Washington, D. C.
  22. RUNGE, Carlisle F. **The Assault on Agricultural Protectionism.** *Foreign Affairs.* Vol. 67, iSS.1, fall 1988, p. 133-150.
  23. LANGLEY, Suchada. **A Política Agrícola Norte-Americana, em Estudos de Política Agrícola Nº 28, Políticas Agrícolas e o Comércio Mundial.** IPEA, Brasília 1994.
  24. SALVATORE, Dominick. **The New Protectionism and the Threat to World Welfare.** *Journal of Policy Modeling.* Vol 7 nº 1. EUA, 1985.
  25. GATT. **The Texts of the Tokyo Round Agreements.** Geneva, 1986.
  26. HUFBAUER, G. Cly. **Measuring the Cost of Protection in the United States.** Washington, D.C., 1994, p. 1-42.
  27. SCHULTZ, Teodore W. **Política Versus Economia na Alimentação e Agricultura em Todo o Mundo.** Brasília, Agência de Comunicação Internacional dos EUA.
  28. JOHNSON, D. Gale. **World Agriculture in Disarray.** Londres, Macmillan, 1973.
  29. WORLD LINK. **Why Exorbitant Farming Subsidies Have to End.** Jul/ago., 1972.
  30. SHAMA, Ramesh e outros. **A Synthesis of Results on the Impact of the Uruguay Round on the Global and LAC Agriculture.** FAO WORLD Bank Workshop. Santiago, Chile. Nov. 1995.
  31. WORLD TRADE ORGANIZATION. **The WTO and the Developing Countries.** Newsletter, nº1, Geneva. Jan/fev., 1995.
  32. PAUKERT, Felix. **Price Policies as a form of Income Policy in Developing Countries.** *International Labour Review,* nº 3, Vol. 127, 1988.
  33. WORLD BANK. **Agricultural Sector Review: Executive Summary.** Julho, 1993.
  34. MAARA/SECRETARIA EXECUTIVA/ CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. **Comércio Agrícola na Década de 90: Diagnóstico e Perspectivas.** Texto para Discussão. Brasília. Abril 1996.
  35. GATT. **Ofertas Agrícolas dos EUA e da CEE.** Geneva. Dez. 1993.
  36. PAARLBERG, Robert L. **How Agriculture Blocked the Uruguay Round.** *Sais Review,* 1992, p. 27-42.
  37. DESTLER, I.M. **Protecting Congress or Protecting Trade?** *Foreign Policy,* 1986, p. 97-107.
  38. LOPES, Mauro. **Os Efeitos do Acordo Agrícola sobre o Comércio de Produtos Agroindustriais.** Texto para Discussão. MAARA, Brasília 1995.
  39. FAO. **Repercussions de la Rodada Uruguay en la Agricultura.** Roma, 1995, p. 5-69.
  40. BLANDFORD, David. **The Cost of Agricultural Protection and the Difference Free Trade Would Make,** in SANDERSON, Fred H. **Agricultural Protectionism in the Industrialized World.** Ed. Resources for the Future. Washington, D.C., 1990, p. 398-442.
  41. MELO, Fernando H. **Abertura ao Exterior e Estabilidade de Preços Agrícolas.** *Revista Brasileira de Economia.* Rio de Janeiro, 32 (2) Abr/Jun. 1981, p. 189-205.
  42. GATT. **Increases in Market Access Resulting from the Uruguay Round.** Uruguay Round Trade Negotiations. Geneva. Abril 1994, p. 1-26.
  43. GARTEN, Jeffrey E. **Is America Abandoning Multilateral Trade?** *Foreign Affairs.* Nov/Dez 1995, p. 50-62.