

NEGOCIAÇÕES SOBRE AGRICULTURA NO GATT¹

Mario Antonio Margarido²
Floriano Freitas Filho³
Gustavo Lazzarin Biral⁴

1 - INTRODUÇÃO

A Rodada Uruguai assume grande relevância quando comparada às demais Rodadas anteriores pelo fato de estar acontecendo exatamente num período de profundas transformações na economia mundial, no qual há desde a tendência para a maior internacionalização do capital até a emergência de novas forças econômicas nesse cenário. Essas alterações têm reflexos diretos sobre a efetiva capacidade do próprio GATT em direcionar o sistema de comércio internacional, uma vez que suas regras e instrumentos foram desenvolvidos para uma realidade completamente diferente da que predomina atualmente, necessitando, dessa forma, de reformulação. As dificuldades surgem em virtude do maior grau de interligação entre as políticas comerciais e as internas (políticas fiscal e monetária) dos diferentes países, aumentando de forma expressiva a complexidade da administração dos conjuntos de princípios e regras que visam disciplinar a atividade comercial a nível mundial.

Os anos 80, em especial a sua segunda metade, foram marcados por importantes mudanças tecnológicas, principalmente na área de comunicações, contribuindo para o grande avanço do comércio internacional no período. Isso resultou numa maior internacionalização dos diversos mercados, tornando as

economias nacionais mais sensíveis às políticas internas e ao desempenho dos demais países.

O surgimento de novos concorrentes em áreas antes dominadas por poucos países realçou a tensão existente, uma vez que os ofertantes tradicionais não conseguem resistir à invasão de seus próprios mercados por parte desses novos competidores. No caso da agricultura, isso fica bem nítido pela disputa envolvendo os Estados Unidos (EUA) e a Comunidade Econômica Européia (CEE), dado que ambos foram os responsáveis pelo desordenamento do mercado internacional de produtos agrícolas, em função dos efeitos distorcidos criados por suas respectivas políticas de subsídios, tanto para a produção como também para a exportação desses produtos.

A partir do processo de unificação que teve início no final dos anos 50, a Europa passa a adotar uma Política Agrícola Comum (PAC) na qual, através de uma série de instrumentos de política econômica de cunho protecionista, objetivava-se expandir a produção agrícola interna, reduzindo conseqüentemente a sua dependência externa nessa área. Portanto, com a implementação efetiva da PAC, ocorre a alteração do *status* da Europa, que de importador líquido de alimentos, passa agora a ser auto-suficiente e inclusive a competir no mercado internacional com os EUA, colidindo assim com os interesses desse último.

Em termos históricos, até meados da década de 60, os EUA ocupavam posição dominante no comércio internacional de produtos agrícolas, enquanto que a Europa se caracterizava por ser deficiente na produção de alimentos, tornando-a, assim, extremamente dependente das importações desses produtos, em especial dos EUA. O sucesso obtido com a implementação da PAC por parte da CEE nas décadas seguintes mudou radicalmente esse cenário, pois

¹Recebido em 27/03/92. Liberado para publicação em 23/04/92.

²Economista, Pesquisador Científico do IEA.

³Advogado, Economista, MS, Professor Assistente da Universidade de Brasília (UNB).

⁴Economista, Professor da Universidade Mackenzie.

restringiu fortemente a entrada de produtos agrícolas norte-americanos para seu principal mercado consumidor, ocasionando dessa forma o acúmulo de gigantescos estoques nos EUA.

A importância desses dois agentes no comércio mundial pode ser medida pelo fato de que ambos respondem, aproximadamente, por cerca de 50% do comércio mundial de cereais, leite em pó desnatado, manteiga e carnes. Daí, o resultado das negociações da Rodada Uruguai sobre esse tema revestir-se de grande expectativa.

2 - PRINCIPAIS PERSONAGENS DA RODADA URUGUAI

O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) tem entre seus objetivos o de promover a cooperação e o desenvolvimento econômico entre os países.

A filosofia que envolve o GATT é de que a liberalização comercial é capaz de melhorar a realocação de recursos e incrementar a eficiência econômica de modo a melhorar o padrão de vida das populações, através do aumento da renda real e da expansão da produção e da troca de mercadorias.

O GATT consiste em dois elementos considerados básicos: a) é um conjunto de regras e princípios que visam a melhor solução para a condução do comércio internacional; e b) desenvolvimento de uma estrutura para negociações comerciais através de discussões sobre desenvolvimento comercial e resolução de conflitos na área de comércio exterior. Portanto, o GATT objetiva promover o livre fluxo de bens e serviços com a aplicação de regras e princípios gerais entre seus membros. As negociações referentes à remoção de barreiras comerciais são conduzidas na base da reciprocidade e concessões entre os países, possibilitando dessa forma maior grau de equilíbrio nas relações comerciais entre as diversas partes contratantes, acentuando assim o seu caráter liberalizante.

As negociações relativas à agricultura dentro do *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, no

que concerne à Rodada Uruguai, são realizadas pelo Grupo de Negociações nº 5 (Figura 1).

Os principais personagens envolvidos nessas negociações estão divididos em três blocos com posições amplamente divergentes. O primeiro bloco é composto pelos EUA, que segundo MURPHY (1990), defendia a posição de que é de fundamental importância a liberação total para a comercialização de produtos agrícolas exportáveis, ou seja, a derrubada de todos os subsídios que são concedidos a esses produtos. Seriam mantidos apenas os subsídios internos, aqueles destinados aos produtos agrícolas comercializados no mercado doméstico de cada país.

O segundo bloco é representado pela CEE, a qual condiciona o engajamento do tema agricultura nas discussões multilaterais a um debate mais amplo, isto é, que englobe tanto o que se refira a subsídios externos quanto a suportes internos concedidos para o setor agrícola, excetuando-se, contudo, os mecanismos e princípios que norteiam a PAC da referida comunidade, contrariando assim a posição assumida pelos EUA.

Finalmente, o terceiro bloco interessado nesse tema é representado pelo Grupo de Cairns, o qual é composto por treze países que possuem considerável importância na produção e comercialização de produtos agrícolas. São eles : Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai. Calcula-se que os países pertencentes a esse grupo representam aproximadamente 25% do total de produtos agrícolas transacionados no comércio mundial. Apesar de sua importância econômica no mercado internacional de produtos agrícolas, este grupo apresenta certa fragilidade em função da sua própria heterogeneidade. Seus componentes não têm condições de enfrentar uma possível guerra de subsídios que possa vir a ser praticada entre os EUA e a CEE. Portanto, como se verá a seguir, sua posição no cenário de negociações ficará bem próxima da posição defendida pelos EUA, ou seja, salvaguardar o acesso de seus produtos agrícolas no mercado internacional.

Quadro Organizacional

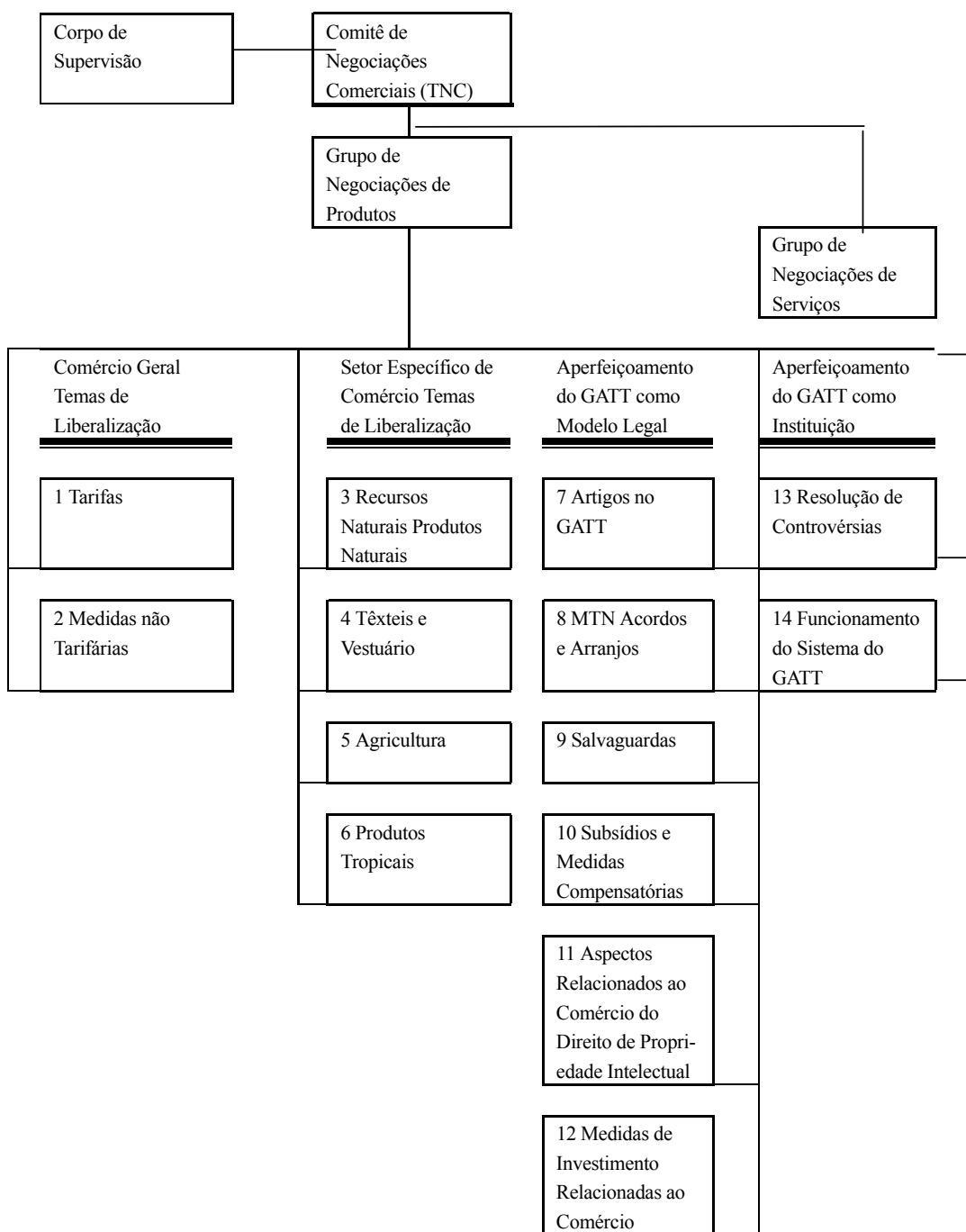


FIGURA 1 - A Rodada Uruguai de negociações Comerciais Multilaterais.
Fonte: GATT Secretariat citado em MURPHY (1990).

3 - O TEMA AGRICULTURA E A ATUAL POSIÇÃO DOS GRUPOS CONFLITANTES NO GATT

Historicamente, o setor agrícola sempre esteve sujeito à intervenção direta por parte do Estado, tanto por razões econômicas quanto sociais e políticas, diante da necessidade de manutenção de estoques reguladores de alimentos por medida de segurança, uma vez que as condições de produção no campo apresentam maior grau de incerteza quanto aos seus resultados finais.

As conseqüências do excessivo intervencionismo sobre o setor agrícola são o aparecimento de uma série de distorções dentro do próprio setor - alocação não eficiente de recursos, ocasionando menor produtividade, e elevação dos custos de produção e preços - o qual torna-se insensível aos mecanismos sinalizados pelas forças de mercado, podendo inclusive repercutir negativamente sobre o nível do comércio internacional de produtos agrícolas.

A posição atual dos principais grupos conflitantes no que se refere ao subsídio interno da agricultura divide-se basicamente em duas. A posição norte-americana é de reduzi-lo progressivamente dentro de um período de dez anos, tendo como base o valor médio do período 1986/88. Essa posição também é adotada pelo Grupo de Cairns. Por outro lado, a CEE prefere uma redução pura e simples de 30% nos subsídios internos, retroativa aos valores praticados em 1986.

Quanto aos produtos agrícolas de exportação, a posição assumida pelos EUA é de reduzir em 90% a assistência para a exportação desses produtos num prazo de dez anos, sendo esta novamente apoiada pelo Grupo de Cairns. A CEE, por sua vez, exime-se de propor qualquer redução, alegando que esse item está diretamente relacionado com as condições que determinam o suporte interno.

Outro problema em discussão diz respeito ao acesso ao mercado, ou seja, à implantação de um equivalente tarifário. A posição dos EUA é de diminuir essa tarifa equivalente em cerca de 75% no prazo de dez anos. O Grupo de Cairns apoia integralmente essa posição, enquanto que a CEE não apresentou nenhuma proposta de redução. A importância para se chegar a um consenso quanto a um equivalente tarifá-

rio reside no fato de que isto é condição básica para a equiparação (homogeneização) das tarifas entre os vários países, evitando, assim, o surgimento de distorções no comércio mundial.

4 - O QUE É O DOCUMENTO SOBRE AGRICULTURA

O documento, apresentado pelo presidente do Grupo de Negociações nº 5 (FRAMEWORK, 1990), assume importância relevante em função de ser a primeira tentativa de se adequar a agricultura às normas e regras do GATT.

Observando-se mais detalhadamente percebe-se que esse texto surgiu da necessidade de balizar as negociações referentes ao setor agrícola dado que a intervenção na agricultura é de vital interesse, tanto para países desenvolvidos como para países em desenvolvimento.

Alguns dos fatores que determinam o elevado grau de proteção na agricultura podem estar relacionados ao fato de o setor agrícola ocupar papel preponderante na geração de divisas e no equilíbrio do balanço de pagamentos não apenas dos países em desenvolvimento (PEDs), mas também do próprio EUA que, apesar de a agricultura apresentar baixa participação no seu PIB (cerca de 3%), ganha certa relevância nas suas exportações (ao redor de 20%).

Logo, esse documento procura refletir tanto quanto possível o princípio contido nas idéias do GATT (GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE, 1986), qual seja, "as Partes Contratantes (Países) podem fazer o que desejarem, desde que não criem obstáculos ao comércio internacional".

Conforme acentua MURPHY (1990), as negociações relativas ao comércio de produtos agrícolas são de suma importância para que a Rodada do Uruguai apresente resultados satisfatórios. Seu escopo é estabelecer entrosamento necessário para que se desencadeie processo de reforma consistente com os objetivos das negociações colocadas na "Declaração de Punta del Este" (NEWS, 1986) e na "Mid Term Review (MTR)" (DUNKEL, 1989).

Os principais pontos cobertos pelo documento elaborado pelo presidente do Grupo de Negociações nº 5, que procurou englobar o que estava contido

tanto na "Declaração de Punta del Este" como na "MTR", são : a) suporte interno; b) proteção de fronteira; c) redução de preço alvo; d) redução de barreiras; e) regulamentação sanitária/fitossanitária; f) controle e supervisão do cumprimento das medidas propostas; g) proporcionar uma base que leve em consideração assuntos não comerciais; e h) tratamento diferencial para os Países em Desenvolvimento (PEDs), bem como para aqueles países que são importadores líquidos de alimentos.

Com isso, objetivou-se alcançar maior liberalização do comércio mundial de produtos agrícolas além de colocar a agricultura dentro das regras e disciplinas do GATT. Tais objetivos serão atingidos pela melhoria de acesso aos mercados, estreito controle de utilização de subsídios diretos e indiretos e refreamento dos efeitos adversos das medidas sanitárias e fitossanitárias sobre o comércio agrícola a nível mundial.

Outro aspecto que deve ser realçado é que o documento levado pelo presidente do Grupo sobre Agricultura (FRAMEWORK, 1990), para a mesa de negociações, refere-se ao fato de discriminar os objetivos em termos de curto e de longo prazo. Os objetivos de curto prazo visam a manutenção dos atuais níveis de proteção para o setor agrícola, ou seja, via estabelecimento de um teto tarifário (ou de controle) máximo. Por sua vez, os objetivos de longo prazo pretendem fornecer substancial e progressiva redução do suporte na agricultura.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todos os temas abordados no documento apresentado pelo presidente do Grupo de Negociações nº 5 (FRAMEWORK, 1990), relativamente ao acesso ao mercado, nível de suporte interno e estabelecimento de melhoria e harmonização das regras sanitárias e fitossanitárias a nível internacional, exercem forte impacto sobre cada uma das partes contratantes (países). No caso da maioria dos países em desenvolvimento, esse impacto ganha maiores dimensões, uma vez que a remoção de medidas protecionistas para a agricultura no curto prazo pode comprometer o equilíbrio de seus respectivos balanços de pagamentos, impedindo o cumprimento de seus compromissos

frente à comunidade financeira internacional, além de possivelmente criar uma série de problemas sociais no campo.

Mas, por outro lado, esses países não podem ir contra a tendência mundial patrocinada pelo ressurgimento da filosofia liberal - a formação de blocos geopolíticos e econômicos conduz a uma maior abertura comercial e econômica entre os países como, por exemplo, a própria CEE, o recém-criado mercado comum envolvendo os EUA, Canadá e México - sem correr o risco de dificultar seu processo de inserção no comércio internacional implicando, possivelmente, em grandes perdas no sentido de retardar seu processo de crescimento econômico, em função de suas características econômicas e estruturais frente aos países desenvolvidos.

Portanto, tudo que for acordado sobre o tema agricultura no âmbito do GATT deve ser implementado de forma progressiva em função da existência de diferentes estágios de desenvolvimento econômico dos vários países. Tratamento preferencial poderia ser concedido aos países em desenvolvimento nos mesmos moldes dado à Espanha, Grécia e Portugal, tardiamente incorporados à CEE, estipulando-se prazos para o enquadramento desses às novas regras de mercado.

LITERATURA CITADA

DUNKEL, Arthur et alii. Mid-term review: final agreement at Geneva. *Focus - GATT Newsletter*, Geneva, (61):1-8, May 1989.

FRAMEWORK agreement on agriculture reform programme: draft text by the Chairman. In: GATT. Group on Negotiations on Goods: Group on Agriculture. *Multilateral trade negotiations the Uruguay Round*. Geneva, 1990. p.1-26 (MTN. GNG/NG 5/W/ 170).

GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE. GATT. *Text of the General Agreement*. Geneva, 1986. 79p.

MURPHY, Anna. *The european community and the*

international trading system: completing the Uruguay Round of the GATT. Belgica, Center for European Policy Studies, 1990. v.1. 159p.

NEWS of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations. *Focus - GATT Newsletter*, Geneva, 1-16, Oct. 1986.