A guerra dos subsídios agrícolas

LUIZ ANTÔNIO PINAZZA

Frias estatísticas revelam que o comércio internacional das commodities agropecuárias está perdendo força, quando comparado ao de outros bens e serviços: a participação relativa nas transações totais caiu de 11 para 9,5% até meados dos anos 90, em relação à média verificada na década anterior.

Até agora, as tentativas para reduzir os subsídios da agricultura mostram resultados pífios. Aliás, derivando em sentido oposto, as estimativas da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicam que os gastos com políticas de subvenção ao setor subiram em 1995. Os dispêndios realizados com medidas que combinam pagamentos diretos, empréstimos subsidiados e garantia de preços somaram US$182 bilhões, ou seja, 2,2% acima do ano anterior.

No *ranking* dos dispêndios, os maiores gastos são japoneses: US$49,3 bilhões, 160% acima da contrapartida norte-americana, porta-voz da abertura e liberalização dos mercados. Em relação ao valor da produção, os produtores suíços receberam 81%, a maior proporção de todos os países, enquanto a menor foi justamente a da Nova Zelândia — a única nação que reduziu a taxa de subsídio —, com 4%.

Como são dados de 1996, não cabe alimentar ilusões se o total de subsídios jorrados pela OCDE na agricultura vai diminuir. Longe de significar reformas estruturais, a questão é meramente conjuntural. Diante dos patamares recordes de preços das principais commodities agrícolas no mercado internacional, os países não precisaram garantir preços-suportes ou subsidiar exportações. Em alguns casos, temendo o risco para a segurança alimentar interna, alguns países da Europa chegaram até a impor taxações nas vendas externas. Os baixos níveis dos estoques mundiais assustaram, tanto assim que a União Européia e os EUA liberaram áreas para aumentar a ocupação das lavouras. O velho ciclo pode ressurgir já neste ano, se as produções excederem o consumo, os estoques crescerem, os preços afrouxarem e os governos intervierem.

LUIZ ANTÔNIO PINAZZA é gerente de negócios da Agroceres e diretor do Instituto de Estudos do Agribusiness da Associação Brasileira de Agribusiness (Abag).

Cresce a Organização Mundial de Comércio

Embora a Rodada Uruguai, encerrada em 1994, tenha previsto a introdução de uma série de reformas no comércio agrícola (ver o box: Principais medidas da Rodada Uruguai), as expectativas em prol da liberalização comercial que havia a princípio estão sendo frustradas.

Mesmo num cenário desses, cresce o número de missionários em torno do pensamento de Richard Cobden, de que "o livre comércio é a diplomacia de Deus, sendo que não existe outra forma infalível de unir as pessoas nos vínculos da paz", a partir de três importantes registros:

- o fato de a Rodada Uruguai ter conseguido maior avanço que qualquer outro acordo anterior de comércio global;
- o crescimento de 92 para 114 no número de filiados durante a Rodada Uruguai; no final de 1996 havia 126 membros e o número de proponentes é cada vez maior;
- o *boom* do comércio internacional, que se tem expandido com maior rapidez que a produção mundial, mostrando que as economias estão se tornando cada vez mais intimamente relacionadas.

Na vida como ela é os governos agem comumente como rematados protecionistas e mercantilistas. Ou seja, o principal objetivo da diplomacia não é bem abrir os próprios mercados às importações, mas aproveitar-se dos mercados dos outros para suas exportações. A abertura dos mercados domésticos é normalmente encarada como concessão a outros — como dita a lógica econômica — e não como algo bom em si mesmo, por beneficiar os consumidores locais e fazer com que tanto a economia nacional como a global funcionem com maior eficiência.

De qualquer forma, os ventos das mudanças estão soprando forte, trazendo ares frescos para mudar o atual estado das coisas. O encontro ministerial promovido pela OMC em dezembro de 1996 em Cingapura para rever a evolução da Rodada Uruguai é o exemplo mais oportuno disso. Lá, determinados temas, até então nunca tocados, foram abordados e colocados em discussão. São os casos dos EUA e da União Européia, que avançaram para pautas mais futuristas sobre telecomunicações e tecnologia de informação, cujo comércio remonta a US$500 bilhões.

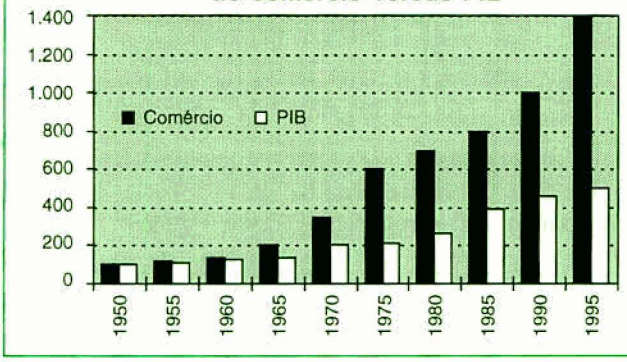
Dos itens acordados na Rodada, pelo menos cinco deles que ainda estavam em aberto entraram e saíram da mesma forma, e portanto continuam ainda na iminência de ajustes,

Dispêndios com subsídios agrícolas — países selecionados

País	% em relação ao valor da produção		Total (US$ bilhões)
	1979-81	1995	1994
Suíça	63	81	6,1
Japão	58	78	49,3
Islândia	68	76	0,1
Noruega	69	74	2,6
Finlândia	48	68	3,1
Áustria	28	58	3,4
Suécia	42	58	1,8
Canadá	20	30	4,7
EUA	16	18	18,9
Austrália	8	10	1,2
Nova Zelândia	18	4	0,2
OCDE	-	-	177,9

Fonte: OCDE. *The Economist*, June 1, 1996.

Mundo: índice de crescimento do comércio *versus* PIB



que são: agricultura, competição (serviços e propriedade intelectual), compras governamentais, cláusula social e acordo multilateral de investimento.

Com os olhos no futuro

Atento a todos esses acontecimentos em curso e mais ainda à agenda prevista com a minirrodada de acordos da OMC, a começar em 1999, o Grupo de Cairns realizou no início de junho sua 17ª reunião ministerial no Rio de Janeiro, onde foram retomadas discussões sobre objetivos, estratégias e ações para a agricultura e o agribusiness.

O encontro carregou as baterias com debates em torno de dois focos cruciais:

- O *status quo* de barreiras para a entrada de produtos agrícolas nos mercados dos EUA, União Européia e do Japão. Basta ver que entre 1995 e 1996 os números da balança comercial de alimentos desses três países revelaram que se as importações cresceram 56%, as exportações expandiram muito mais: 76%.

- As possíveis conseqüências do provável acesso à OMC de expressivos países exportadores e importadores atuais ou potenciais de alimentos. É preciso condicionar a entrada dos 28 países que estão se candidatando à OMC — entre eles, China e Rússia — à abertura de seus mercados. O governo chinês, por exemplo, controla totalmente o mercado, aplicando cotas tarifárias de acordo com a necessidade do momento.

Criado em 1986, o Grupo de Cairns leva o nome da cidade australiana que sediou a primeira reunião ministerial e foi formado inicialmente por 14 países-membros — Austrália, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Ilhas Fiji, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Tailândia e Uruguai —, responsáveis por 25% das exportações mundiais. O Paraguai, assim como todas as nações que integram como ele o Mercosul, passou a ser o 15º país-membro do grupo a partir do encontro do Rio de Janeiro. A África do Sul está pleiteando e poderá proximamente ser um novo membro, já que a idéia é de também haver integração simultânea de países e regiões (Austrália e Nova Zelândia, por exemplo, têm bloco próprio — o Closer Economic Relations — CER).

Inicialmente, a Austrália era o país que demonstrava a mais firme posição na defesa das nações agroexportadoras nos fóruns internacionais. Contudo, a capacidade de articulação do grupo progrediu bastante nos últimos anos. No momento, as áreas de comércio internacional com maiores êxitos de liberalização no âmbito da Rodada Uruguai vêm sendo objeto de acurada análise. A intenção é colocá-las como fontes de balizamento e de referências para o comércio agrícola.

Em termos de priorização dos trabalhos, o Grupo de Cairns está atuando em duas frentes a curto prazo:

- A primeira consiste em exercer pressão, já para 1998, sobre negociações em torno de um acordo fitossanitário, objetivando reduzir barreiras não-tarifárias no comércio agrícola.

- A segunda é sobre a Farm Bill norte-americana, que aprovou a concessão de US$1 bilhão de créditos para financiar exportações a mercados emergentes, como Europa do Leste, a ex-União Soviética e Sudeste asiático. As condições das operações de crédito para a exportação de commodities agrícolas, quanto a volume, prazo e juros, não estão regulamentadas na OMC. Isto, sem dúvida, pode ser uma válvula de escape por onde vão se desenvolver outras modalidades de políticas em substituição aos mecanismos convencionais e conhecidos de subsídios agrícolas.

Paralelamente, o Grupo de Cairns depara com outros desafios, de natureza mais estratégica e de médio prazo. É o caso da montagem de um planejamento cujo objetivo é conseguir uma definição prévia da agenda, do quadro negociador e das modalidades de negociação da minirrodada de 1999. Cada frase, palavra, ponto-e-vírgula do corpo de regras da OMC, que tem 550 páginas, precisarão ser detalhadamente esmiuçados e conhecidos. Este é o único caminho para se buscar o consenso, que é o Santo Graal nas negociações internacionais.

Os esforços precisarão ser dirigidos para a criação de um ambiente propício que favoreça a implementação de reformas amplas e ambiciosas no comércio mundial de produtos agrícolas. Em outras palavras, isso significa dar maior aço-

Principais medidas da Rodada Uruguai

As negociações mutilaterais de comércio da Rodada Uruguai, selada em 15 de abril de 1994, com a assinatura do Final Act, em Marrakech, Marrocos, foram históricas e únicas sob a ótica de duas visões. Primeiro, por terem conseguido trazer efetivamente à mesa de conversações do então Gatt a polêmica questão envolvendo a comercialização de bens agropecuários. Em segundo lugar, pelo sucesso de terem extraído compromissos dos países com relação à matéria.

Concretamente, a Rodada Uruguai abriu a porta para dar passagem e alimentar o ímpeto de continuidade das reformas agrícolas no futuro. No tom da diplomacia, sempre cauteloso e de longa perspectiva de tempo, costuma-se dizer que as nozes foram quebradas, ou seja, a fase mais difícil e duradoura ficou para trás.

A Rodada Uruguai é considerada o acordo de comércio global que mais evoluiu em relação aos anteriores. Além dos governos concordarem pela primeira vez com certa liberalização do comércio de produtos agrícolas e serviços, houve mais três acertos que chamaram a atenção:

- Primeiro, a promessa de reduzir tarifas sobre produtos manufaturados, que caíram para uma média de apenas 3,8% nos países ricos.
- Segundo, a promessa de se livrarem as barreiras não-tarifárias de comércio como, por exemplo, o uso ilegítimo de regulamentação técnica sanitária para evitar importações.
- Terceiro, a criação de mecanismos para acordos de disputas comerciais. Agora, qualquer membro pode vetar o veredicto de um painel montado para resolver uma disputa. Para tanto, é necessário apresentar relatório em nove meses, sendo que as decisões só podem ser revogadas por consenso. As normas da OMC devem ser acatadas por todos.

Abrindo a perspectiva de continuidade das negociações, o artigo 20 da Rodada Uruguai prevê a realização de encontros para um ano antes do encerramento do período do acordo (1995 a 2000). Isso é o mais claro sinalizador de que uma nova minirrodada de conversações estará nascendo no começo de 1999.

O pacote sob o manto da Rodada Uruguai é bem extenso e cobre diferentes áreas, totalizando 29 textos legais individuais. A expectativa é de que, através da renda, diminuição dos subsídios para exportação e mecanismos de acesso a mercados, o comércio mundial amplie US$200 bilhões por ano.

No caso específico do item sobre agricultura, as principais medidas foram:

- A conversão das barreiras não-tarifárias em tarifárias (tarificação), sendo que no período de 1996 a 2002 deverá haver redução média entre elas de 36% para os países desenvolvidos e 24% para os países em desenvolvimento, com um mínimo de 15% por tarifa. Para as commodities sujeitas a tarifação, uma Condição Especial de Salvaguarda (Special Safeguard Provision) permite que os países apliquem taxas adicionais, caso ocorram importações ou preços mundiais mais baixos.
- Compromisso dos países desenvolvidos em ampliar o acesso a seus mercados, de 3% entre 1986 a 1988, para 5% de 1999 a 2002, em relação a seus respectivos consumos. Para algumas commodities, uma Claúsula de Tratamento Especial (Special Treatment Clause) permite a alguns países retardarem a tarificação mas, em compensação, autorizarem um mínimo de importação.
- Entre 1996 e 2002, redução de 20% dos preços-suportes internos dos países desenvolvidos, e entre 1996 e 2006, corte de 13,3% nos países em desenvolvimento, tendo como base as Medidas Agregadas de Suporte vigentes entre 1986 e 1988. Estão excluídas as condições que fazem parte das:
  - *blue box policies*, expressão popular para o conjunto de medidas de exceção, que isentam de compromissos de cortes, políticas como do tipo de pagamentos para redução de área;
  - *green box policies*, termo coloquial para expressar as políticas de suporte não sujeitas a compromissos de redução, que afetam minimamente o comércio, como as relacionadas com pesquisa, extensão, estoques de segurança, fundos de sinistros, ecologia etc.
- Entre 1996 e 2002, nas exportações subsidiadas, diminuição de 36% nos gastos e 21% nos volumes nos países desenvolvidos. Para os países em desenvolvimento, a redução é de 14% no volume e de 24% nos gastos ente 1996 e 2006. Importante: do total de cortes em tarifas, preços-suportes e subsídios com exportação, que os países desenvolvidos deverão implementar em seis anos, os países em desenvolvimento estão sujeitos somente a dois terços, no prazo de 10 anos.
- A aplicação do Due Restraint (Direito de Restrição), conhecido como Peace Clause (Cláusula da Paz), durante nove anos, para os casos de subsídios de exportação e de *green box policies* que não tenham níveis de comprometimento com os desafios da Organização Mundial de Comércio.
- Continuidade das negociações em prol do processo de reforma um ano antes do fim do período de implementação das medidas (1995 a 2000).

damento no começo e término das conversações. Para tal, tomando como exemplo a experiência dos eventos da OMC, é preciso estar bem preparado, com discurso comum e muita energia para barganhar exaustivamente nos corredores, cafeterias, elevadores, bufês e até mesmo nos banheiros. Com tudo isso, ainda existe o risco de muitos assuntos permanecerem empacados.

O *front* das batalhas vai se concentrar no Comitê de Agricultura da OMC, criado em caráter permanente com a função preponderante de acompanhar os compromissos de liberação do comércio mundial de produtos agroindustriais assumidos na Rodada Uruguai. Para o Grupo de Cairns, em particular, a importância do Comitê ganhou outros matizes de notoriedade, porquanto passou a ser o organismo receptor das propostas para a próxima rodada da OMC.

A caminhada terá de ser feita a passos curtos e seguros. Sabe-se que a OMC já está comprometida nas negociações, como parte de sua "agenda incorporada" — assunto sacramentado durante a Rodada Uruguai. As discussões na mais distante liberalização do comércio agrícola devem começar em 1999. Embora as conversações pareçam longínquas, se a história servir de guia em algum momento, já há uma aposta clara de que serão difíceis. Afinal, a agricultura proporcionou um dos problemas mais equivocados nas discussões da Rodada Uruguai. Na realidade, a Rodada por um fio não fracassou nesse imbróglio.