MULTIFUNCIONALIDADE E PREOCUPAÇÕES NÃO-COMERCIAIS

IMPLICAÇÕES PARA AS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS NA OMC

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim

Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixadora Maria Stela Pompeu Brasil Frota

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBr)

Diretor Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br

O *Instituto Rio Branco (IRBr)*, criado em abril de 1945, é o órgão do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e tem como finalidade o recrutamento, a formação e o aperfeiçoamento dos diplomatas brasileiros. O IRBr organiza, regularmente, o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata, e mantém o Curso de Formação, o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD) e o Curso de Altos Estudos (CAE).

Setor de Administração Federal Sul
Quadra 5, Lote 2/3
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3325 7000 /5/6
Site: www.mre.gov.br/irbr

Paulo Estivallet de Mesquita

MULTIFUNCIONALIDADE E PREOCUPAÇÕES NÃO-COMERCIAIS

IMPLICAÇÕES PARA AS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS NA OMC

XLVIII Curso de Altos Estudos

INSTITUTO RIO BRANCO

FUNAG
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília 2005

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br
E-mail: pub1icacoes@funag.gov.br

Equipe Técnica

Coordenação:
CLAUDIO TEIXEIRA
ELIANE MIRANDA PAIVA

Assistente de Coordenação e Produção:
ARAPUÃ DE SOUZA BRITO

Prog. Visual e Diagramação:
PAULO PEDERSOLLI

Impresso no Brasil 2005

ISBN: 8576310376

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional Conforme Decreto n° 1.825 de 20.12.1907

Sumário

Introdução 13

CAPÍTULO I

A gênese do conceito de multifuncionalidade 21

1.1 A agricultura no GATT 25

1.1.1 A agricultura no GATT 1947 25

1.1.1.1 Os dispositivos referentes à agriculturano GATT 1947 26

1.1.1.2 Rodada Dillon (setembro de 1960 – março de 1962) 33

1.1.1.3 Rodada Kennedy (maio de 1964 – junho de 1967) 35

1.1.1.4 Rodada Tóquio (setembro de 1973 – abril de 1979) 39

1.1.2 Os motivos das dificuldades para estabelecer disciplinas para agricultura 45

1.2 A Rodada Uruguai 48

1.2.1 A Reunião Ministerial de 1982 48

1.2.2 A Reunião Ministerial de Punta del Este 51

1.2.3 As negociações da Rodada Uruguai 52

1.2.4 O Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai 54
1.2.4.1 A reforma da Rodada Uruguai: aspectos sistêmicos 58
1.2.4.2 A reforma da Rodada Uruguai: a liberalização 59

1.2.5 As preocupações não-comerciais e a multifuncionalidade na Rodada Uruguai 62

1.3 A Comunidade Européia 72

1.4 A OCDE 76

1.5 Conclusão 79

Capítulo II

A instrumentalização do conceito na OMC: da multifuncionalidade às preocupações não-comerciais 83

2.1 O argumento genérico: a multifuncionalidade 87

2.1.1 Multifuncionalidade como externalidade e falhas de mercado 89

2.1.2 Multifuncionalidade como sinônimo de preocupações não-comerciais 96

2.1.3 Multifuncionalidade como uma preocupação não-comercial em si mesma 97

2.1.4 Multifuncionalidade para os países em desenvolvimento 98

A posição do Brasil 101

2.2 O argumento específico: as preocupações não-comerciais 104

2.2.1 As principais preocupações não-comerciais 104

2.2.2 As medidas propostas para tratar das preocupações não-comerciais 107

2.2.2.1 Meio ambiente 107

2.2.2.2 Paisagem 108

2.2.2.3 Bem-estar animal 109

2.2.2.4 Qualidade e segurança dos alimentos 109

2.2.2.5 Segurança alimentar 110

2.2.2.6 Viabilidade das áreas rurais/ocupação do território 112

2.2.2.7 Preocupações não-comerciais em geral 112

2.3 Conclusão 114

Capítulo III

Análise do conceito de multifuncionalidade 117

3.1 Definição 119

3.2 Análise econômica 122
3.2.1 Externalidades 122
3.2.2 Bens Públicos 125
3.2.3 A teoria do comércio internacional 126
3.2.4 O quadro analítico da OCDE 130
3.2.4.1 Produção conjunta 131
3.2.4.2 Externalidades e bens públicos 137
3.2.4.3 Implicações para a formulação de políticas 145

3.3. Por que a agricultura? 149

3.4 Conclusão 156

Capítulo IV

Os objetivos não-comerciais sob o GATT e sob a OMC 159

4.1 O Artigo III do GATT 162

Similaridade 165

4.2 O Artigo XX do GATT 167

4.3 O Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias 71

4.4 O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio 177

4.5 O Acordo sobre Agricultura 181

4.6 Conclusão 185

Capítulo V

Identificação e análise das principais preocupações não-comerciais .. 189

5.1 Meio ambiente 193

5.2 Paisagem e modo de vida rural 200

5.3 Bem-estar animal 204

5.4 Qualidade dos alimentos 209

5.5 Segurança alimentar 213

5.6 Desenvolvimento Rural 221

5.7 Outras preocupações não-comerciais 226
5.7.1 Emprego rural 226
5.7.2 Indicações geográficas 228
5.7.3 Rotulagem 230

5.8 Conclusão 231

Capítulo VI

As preocupações não-comerciais na Rodada de Doha 233
6.1 O mandato negociador de Doha 237
6.2 As preocupações não-comerciais nas negociações de Doha 240
6.3 Conclusão 252

Capítulo VII

A multifuncionalidade e suas implicações para as negociações agrícolas na OMC 255

7.1 O mito da multifuncionalidade 257
7.2 As preocupações não-comerciais específicas 267
7.3 Implicações para a OMC e para as negociações agrícolas 272

Conclusão 275

Referências Bibliográficas 285

Lista de Ilustrações

Quadro 1
Tipos de externalidades na agricultura 139

Quadro 2
Magnitude da falha de mercado 141

Quadro 3
Classificação de bens públicos puros e impuros
e bens privados 142

Quadro 4
Externalidades positivas atribuídas à agricultura e
à indústria 153

Gráfico 1
Produção conjunta de externalidades 203

"When *I* use a word," Humpty Dumpty
said in a rather scornful tone,
"it means just what I choose it to mean, –
neither more nor less."
"The question is," said Alice, "whether
you can make words mean so many
different things."
"The question is," said Humpty Dumpty,
"which is to be master – that's all."

(Lewis Carrol,
Through the Looking Glass)

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Desde o estabelecimento do GATT, em 1947, as sucessivas rodadas de negociações comerciais multilaterais resultaram em substanciais reduções de tarifas e no estabelecimento de regras razoavelmente efetivas para o comércio de produtos manufaturados. A situação da agricultura, no entanto, é diferente. Embora as regras do GATT contivessem relativamente poucas exceções para produtos agrícolas, uma série de derrogações para países como EUA, Japão e Suíça fizeram com que o setor fosse praticamente marginalizado do sistema de comércio multilateral. Graças a tarifas elevadas e substanciais transferências de recursos fiscais e dos consumidores, os países desenvolvidos conquistaram uma parcela da produção e das exportações mundiais que não guardava nenhuma relação com suas vantagens comparativas. O conjunto dos países desenvolvidos passou, assim, de importador a exportador líquido de produtos agrícolas, a um custo substancial em termos de subsídios e de proteção naqueles países e de deslocamento da produção e do comércio nos países em desenvolvimento.

Na Rodada Uruguai (1986-1994) foram finalmente estabelecidas disciplinas efetivas para a agricultura, que abrangem acesso a mercados, subsídios à produção e apoio à exportação. Os resultados em termos de liberalização, no entanto, foram modestos. Em reconhecimento desse fato, o próprio Acordo sobre Agricultura previu a continuidade do processo de reforma, por meio de negociações com vistas à liberalização adicional do comércio agrícola, seis anos após o estabelecimento da OMC.

Os países exportadores de produtos agrícolas defendem que o processo de reforma deve resultar na harmonização das condições aplicáveis a produtos agrícolas e a manufaturas na OMC. Para alguns países, no entanto, as diferenças existentes se justificam em razão de características inerentes ao setor agrícola, que invalidariam os benefícios decorrentes da aplicação de princípios como vantagens comparativas, não-discriminação e liberalização. Essa alegação já havia sido invocada no passado para justificar as exceções agrícolas no GATT; a partir da Rodada Uruguai, passou a ser utilizada como pretexto para limitar o alcance da liberalização do comércio agrícola.

Na Rodada Uruguai, a especificidade da agricultura foi justificada com base em "preocupações não-comerciais", expressão utilizada para referir-se a ampla gama de objetivos, como segurança alimentar, considerações sociais e ambientais, etc. No início dos anos 90, as preocupações não-comerciais passaram a ser relacionadas com a "multifuncionalidade" do setor agrícola. A agricultura seria multifuncional porque desempenha diversas funções associadas à produção. Algumas dessas funções seriam, ademais, externalidades e bens públicos, o que justificaria a intervenção estatal – isto é, subsídios e barreiras de acesso a mercados – para assegurar seu suprimento ótimo. Na visão dos proponentes, a multifuncionalidade e as preocupações não-comerciais deveriam ser reconhecidas como um princípio na OMC, o que garantiria a diferença de tratamento em relação a manufaturas e a continuidade da proteção do setor agrícola.

A pretensa racionalidade e objetividade dessa linha de argumentação são fatores positivos, na medida em que dão margem à análise e à contestação. O ponto de partida é constituído por conceitos e juízos sobre a natureza da atividade agrícola. Em seguida, por inferência dedutiva, conclui-se que a teoria clássica do comércio internacional e o princípio das vantagens comparativas não são

aplicáveis à agricultura. A conclusão é de que os princípios básicos do GATT devem ser adaptados a essa "realidade".

A hipótese que será examinada neste trabalho é que esse argumento não é válido. A multifuncionalidade e as preocupações não-comerciais são relevantes, mas não são características específicas da agricultura. O raciocínio, por sua vez, é equivocado: nem multifuncionalidade nem preocupações não-comerciais justificam a conclusão pretendida, isto é, que o princípio das vantagens comparativas não seria aplicável no caso da agricultura.

O trabalho busca inicialmente determinar em que consistem as proposições sobre multifuncionalidade e preocupações não-comerciais na OMC com base nas afirmações de seus proponentes para, em seguida, analisar as proposições com base na teoria econômica e nos princípios legais da OMC. Não se trata de propor definições, ou de encontrar a definição "correta", mas sim de identificar a gama de idéias abrangidas pelas expressões "multifuncionalidade" e "preocupações não-comerciais". Também não se trata de sugerir modificações nas disciplinas sobre agricultura para promover a multifuncionalidade ou atender a alguma preocupação não-comercial, mas sim de fazer um levantamento das medidas propostas ou desejadas pelos proponentes e examinar em que medida elas podem ser justificadas. Uma vez identificados o ponto de partida – as noções de multifuncionalidade e de preocupações não-comerciais – e o ponto de chegada – as regras para agricultura na OMC desejadas pelos proponentes –, o trabalho analisará a relação entre os dois.

A principal fonte para a determinação do significado dos conceitos de multifuncionalidade e de preocupações não-comerciais é constituída pelas propostas negociadoras apresentadas na OMC. A análise, por sua vez, utiliza documentos oficiais do GATT e da OMC e livros e artigos especializados. Na literatura especializada, merece destaque o considerável volume de trabalhos publicados pela OCDE

sobre a multifuncionalidade da agricultura. Entrevistas com negociadores e acadêmicos são utilizadas para compreender melhor os objetivos dos proponentes e explorar as implicações das propostas para a OMC.

Os dois primeiros capítulos visam a esclarecer as premissas, ou seja, a determinar o significado dos conceitos de multifuncionalidade e de preocupações não-comerciais. O objetivo é circunscrever o conjunto de idéias, conotações e significados atribuídos pelos proponentes àqueles conceitos.

O Capítulo 1 fará uma recapitulação da história da agricultura no GATT, com vistas a estabelecer o contexto e os antecedentes da discussão atual sobre agricultura na OMC, e identificará a gênese dos conceitos de multifuncionalidade e de preocupações não-comerciais no GATT e em dois atores importantes: a Comunidade Européia e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O Capítulo 2 explorará o significado dos conceitos de multifuncionalidade e de preocupações não-comerciais com base nos documentos e propostas apresentados na OMC. Embora a expressão "multifuncionalidade" tenha começado a ser utilizada depois das "preocupações não-comerciais" na OMC, por uma questão de lógica o capítulo examinará primeiro o argumento mais geral – a multifuncionalidade – e tratará em seguida das preocupações não-comerciais, que podem ser decompostas em preocupações específicas. O capítulo também efetuará um primeiro levantamento das medidas propostas para atender às preocupações não-comerciais.

Os Capítulos 3 a 5 examinarão a validade da inferência, ou seja, a proposição de que a multifuncionalidade e as preocupações não-comerciais justificariam um tratamento especial para a agricultura na OMC.

O Capítulo 3 fará a análise econômica da multifuncionalidade da agricultura. A partir da definição estabelecida na OCDE, que focaliza

a produção de externalidades e bens públicos pela agricultura, o capítulo examinará, à luz da teoria econômica e do trabalho analítico efetuado na OCDE, a alegação de que subsídios e tarifas seriam geralmente justificáveis para a agricultura. O capítulo também analisará o argumento de que a multifuncionalidade é uma característica específica do setor agrícola.

O Capítulo 4 examinará os principais Artigos do GATT e Acordos da OMC relevantes para a discussão sobre multifuncionalidade e preocupações não-comerciais. A OMC, como o GATT antes dela, reconhece que objetivos legítimos de política podem conflitar com a liberalização do comércio. São particularmente relevantes o artigo III do GATT – que proíbe discriminação entre produtos similares – e o artigo XX, que trata de objetivos não-comerciais sob o título de "Exceções gerais". O Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) e o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) foram criados especificamente para tratar da relação entre regulamentos domésticos não-comerciais e o comércio internacional. O Acordo sobre Agricultura, por sua vez, ademais de reconhecer explicitamente as preocupações não-comerciais, dá cobertura para uma ampla gama de medidas de apoio à agricultura, que vão muito além do que é permitido para produtos manufaturados. O capítulo permitirá verificar qual é o *status quo* na OMC em matéria de preocupações não-comerciais.

O Capítulo 5 procederá a um exame individualizado das preocupações não-comerciais mencionadas mais freqüentemente, à luz do critério de que não se deve impedir a busca de objetivos não-comerciais legítimos, mas os instrumentos utilizados não devem ser discriminatórios nem servir como medidas disfarçadas de proteção.

Uma vez testada a hipótese do trabalho, o Capítulo 6 examinará como a multifuncionalidade e as preocupações não-comerciais têm sido tratadas na Rodada de Doha. O objetivo é averiguar o impacto

desses conceitos na dinâmica das negociações e identificar preocupações não-comerciais específicas que possam ser distinguidas do simples objetivo de proteção da agricultura.

O Capítulo 7 apresenta as conclusões do trabalho. Com base no exame efetuado nos capítulos precedentes, o capítulo discute a natureza da argumentação sobre multifuncionalidade e preocupações não-comerciais. O capítulo também examina as possíveis implicações que a aceitação desses conceitos teriam para a OMC em geral e para as negociações agrícolas em particular e sugere a posição que o Brasil deveria defender nas negociações agrícolas em relação àqueles conceitos.

Capítulo I

A Gênese do Conceito de Multifuncionalidade

A Gênese do Conceito de Multifuncionalidade

Quando, após a Segunda Guerra Mundial, foram lançadas as bases do que viria a ser chamado de "sistema de comércio multilateral", a idéia era que ele abarcasse todo tipo de mercadorias. Desde o início, no entanto, foi difícil submeter o comércio de produtos agrícolas a regras efetivas. Durante as primeiras quatro décadas de história do GATT, a agricultura resistiu a todas as tentativas de liberalização e de disciplinamento.

Um dos argumentos mais freqüentemente utilizados pelas partes contratantes do GATT contrárias à liberalização era a de que a agricultura seria um setor "diferente". A prevalência de intervenções governamentais nos setores agrícolas da maioria dos países era apontada como prova da inadequação do setor à concorrência. De maneira algo vaga, circunstâncias sociais e econômicas especiais eram invocadas para justificar a manutenção de políticas fortemente protecionistas. A dinâmica das sete primeiras rodadas de negociações comerciais multilaterais, no entanto, nunca propiciou um debate mais estruturado sobre essa suposta especificidade da agricultura.

Quando as negociações da Rodada Uruguai foram lançadas, em 1986, havia sido atingida uma massa crítica de conhecimentos sobre a natureza e a extensão das distorções na área agrícola. Além disso, em um contexto em que se propunha o lançamento de uma rodada abrangente de negociações, que pretendia também a inclusão de novos temas, como serviços e propriedade intelectual na agenda do GATT, era inconcebível que não se fizesse, ao mesmo tempo, um esforço

efetivo para corrigir as principais deficiências do sistema de comércio multilateral – entre as quais se destacava a situação da agricultura. Desde o início das negociações propriamente ditas, no entanto, verificou-se uma profunda clivagem entre os que buscavam a equiparação das condições de comércio aplicáveis a produtos agrícolas e manufaturados e aqueles que continuavam a defender a tese da excepcionalidade da agricultura. É nesse contexto que surgem os conceitos de multifuncionalidade e de preocupações não-comerciais, utilizados como argumento para impedir, retardar ou condicionar a liberalização do comércio agrícola. O conceito de multifuncionalidade acabaria sendo aceito em alguns instrumentos internacionais ao longo dos anos 90 – inclusive na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Meio Ambiente (CNUCED), realizada no Rio de Janeiro em 1992 –, mas não na OMC. A noção correlata de preocupações não-comerciais acabaria sendo incorporada ao próprio Acordo sobre Agricultura da OMC, embora de forma imprecisa e pouco operacional.

O primeiro capítulo busca identificar os antecedentes e as primeiras manifestações dos conceitos de multifuncionalidade e de preocupações não-comerciais no contexto das negociações agrícolas. A retrospectiva das primeiras décadas de existência do GATT permite situar a dinâmica de resistência às repetidas tentativas para estabelecer disciplinas efetivas para o comércio agrícola e ressaltar a recorrência do argumento da "especificidade da agricultura". O capítulo descreve os resultados da Rodada Uruguai na área agrícola, buscando caracterizar o quadro normativo aplicável ao comércio agrícola que dela resultou e identificar as origens das referências atuais a multifuncionalidade e preocupações não-comerciais. O capítulo também recorda a concepção e a evolução da Política Agrícola Comum (PAC) da Comunidade Econômica Européia, em virtude de sua importância para as negociações sobre agricultura no GATT e na OMC e para a disseminação dos conceitos de multifuncionalidade e preocupações

não-comerciais. Por fim, o capítulo enfatiza a importância e a influência do trabalho de análise sobre agricultura em geral, e sobre multifuncionalidade em particular, na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

1.1 A AGRICULTURA NO GATT

1.1.1 A AGRICULTURA NO GATT 1947

Embora a defesa do liberalismo comercial tenha surgido exatamente em contexto de luta contra o protecionismo agrícola – David Ricardo combatia as *Corn Laws*, que protegiam o mercado britânico contra as importações de cereais –, a agricultura sempre foi um setor sensível em relação ao comércio internacional. Essa sensibilidade já foi apontada como uma das principais causas do início da reversão da primeira onda de "globalização", no início do século XX.[1]

Após a I Guerra Mundial, o protecionismo estendeu-se a outros setores, resultando na reversão da tendência verificada desde pelo menos o início do século XIX ao aumento no grau de integração entre países. As políticas comerciais seguidas nos anos 20 e 30 seriam consideradas posteriormente como um dos principais fatores responsáveis pela Grande Depressão e, indiretamente, pela própria II Guerra Mundial.

Nas discussões informais sobre os arranjos institucionais para a economia internacional e o pós-Guerra, realizadas entre os EUA e o Reino Unido em 1943 e 1944, nenhuma disposição especial foi prevista para a agricultura, embora se admitisse que pudesse haver algum papel a ser desempenhado por acordos de *commodities*. Em 1945, no entanto, quando começaram as consultas preliminares em Londres a

[1] Williamson, Jeffrey G. *Globalization, Labor Markets and Policy Backlash in the Past*. *in* *Journal of Economic Perspectives*, vol 12, number 4, Fall 1998, p. 66 et seq.

respeito da Carta constitutiva da Organização Internacional do Comércio (OIC), já ficara evidenciado que as regras comerciais teriam de ser adaptadas para reconhecer o extensivo envolvimento governamental na agricultura e os arranjos comerciais que normalmente acompanhavam os programas agrícolas nacionais.

O projeto de Carta constitutiva da Organização Internacional do Comércio (OIC),[2] aprovado em março de 1948 em Havana – a "Carta de Havana" –, abrangia também acordos sobre produtos de base, para tratar "da tendência a desequilíbrios persistentes entre a produção e o consumo, o acúmulo de estoques onerosos e flutuações pronunciadas nos preços".[3] Em 1950, no entanto, o Presidente Truman, ao anunciar que não mais buscaria a aprovação do Congresso para a OIC, acabou definitivamente com qualquer possibilidade de entrada em vigor da Carta. Com isso, o principal instrumento de regulamentação do comércio internacional ficou sendo o GATT, um acordo "provisório", negociado em 1947, em Genebra, durante a terceira das quatro reuniões do Comitê Preparatório da OIC. As cláusulas gerais do GATT inspiraram-se em larga medida no capítulo do projeto de Carta constitutiva da OIC que tratava de regras comerciais, o qual, por sua vez, tinha sido fortemente influenciado por acordos comerciais bilaterais, principalmente aqueles negociados pelos EUA depois de 1934.[4]

1.1.1.1 Os dispositivos referentes à agricultura no GATT 1947

Os dispositivos especiais para agricultura no GATT tomaram a forma de exceções explícitas às regras sobre restrições quantitativas e

[2] United Nations Conference on Trade and Employment – *Final Act and Related Documents*. <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf>

[3] *Ibid.*., Artigo 55.

[4] Jackson, John H. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, 2nd Edition. Cambridge: The MIT Press, 1997, pp. 39-40.

subsídios à exportação, concebidas para acomodar os programas de apoio agrícola dos países desenvolvidos. Os EUA defendiam, como princípio geral, a proibição de todas as restrições quantitativas (quotas de importação), que haviam proliferado no período entre-guerras. Nas consultas prévias à Conferência de Londres, no entanto, as quotas acabaram sendo aceitas em três hipóteses: para lidar com problemas de balanço de pagamentos, para a proteção de indústrias nascentes em países em desenvolvimento e para acomodar alguns programas agrícolas (artigos XII, XVIII e XI do GATT 1947, respectivamente).

O Artigo XI do GATT, que trata da "proibição geral de restrições quantitativas", contém uma exceção – o Artigo XI:2(c)(i) – feita sob medida para atender os requisitos da legislação agrícola norte-americana. Com base no *Agricultural Adjustment Act* de 1933, os produtores norte-americanos de lavouras básicas (*basic crops*) recebiam, em troca da participação em programas de controle de oferta, preços de sustentação relacionados aos preços vigentes no período anterior à I Guerra Mundial – superiores, em decorrência da deflação do pós-Guerra, aos preços mundiais. Nessas condições, controles de importação eram indispensáveis para impedir que os produtos importados reduzissem os preços domésticos ou acabassem sendo adquiridos pelo Governo dos EUA. Esta exceção foi, desde o início, objetada pelos pequenos e médios exportadores de produtos agrícolas, que nada puderam fazer, no entanto, para limitá-la.[5]

Em relação a subsídios, os redatores do GATT sabiam que o apoio à produção e à exportação podia afetar o comércio e alterar as relações de competitividade. Sem controle efetivo, os subsídios poderiam anular os benefícios esperados da redução de tarifas aduaneiras. Os subsídios à exportação eram considerados como particularmente nocivos, por serem mais facilmente disponíveis para

[5] Josling, T.; Tangermann, Stefan; Warley, T.K.. *Agriculture in the GATT*. London: MacMillan Press, 1996, pp. 11-12.

países ricos do que para países pobres, por darem margem a alterações unilaterais no equilíbrio de benefícios estabelecido nas negociações comerciais, por deslocarem os produtores mais eficientes e por propiciarem escaladas e confrontações.

Mais uma vez, no entanto, o interesse na preservação dos instrumentos de política agrícola dos EUA preponderou. Com preços domésticos superiores aos preços internacionais, as exportações de produtos agrícolas dos EUA dependiam de subsídios à exportação. A expectativa de deflação após a Guerra aumentava a importância de retenção dessa possibilidade. A insistência dos EUA deu margem a ásperos debates com as delegações do Brasil e do Canadá.[6]

Na verdade, mesmo em relação a subsídios a manufaturas o GATT original era omisso: as únicas obrigações previstas no Artigo XVI eram de notificação e consulta. A insuficiência desses dispositivos levou, em 1954-55, durante a primeira revisão importante do GATT, à inclusão de uma "Parte B" no Artigo XVI, que proibiu a concessão de subsídios à exportação de manufaturas após 31 de dezembro de 1958. Para produtos primários, no entanto, as Partes Contratantes do GATT acordaram apenas "buscar evitar" (*seek to avoid*) a concessão de subsídios à exportação. A única obrigação era a de não utilizar os subsídios para obter "mais do que uma parcela eqüitativa do comércio mundial" (*more than an equitable share*) – critério que seria objeto de consideráveis divergências e acabaria por revelar-se ineficaz para impor qualquer disciplina à concessão de subsídios às exportações de produtos agrícolas no GATT.[7]

As quatro primeiras rodadas de negociações comerciais realizadas sob a égide do GATT (a original, em 1947, e as três seguintes, Annecy em 1949, Torquay em 1951 e Genebra em 1956) pouco

[6] Graz, Jean-Christophe. *Aux sources de l' OMC: La Charte de La Havane 1941-1950*. Genève: Librairie Droz, 1999, p. 264.

[7] Josling *et alii*, *op. cit.*, p. 16 e pp. 31-32.

contribuíram para a liberalização do comércio agrícola. Como as principais distorções eram não-tarifárias, a consolidação e redução de tarifas agrícolas, quando ocorria, tinha pouco efeito concreto. Ainda assim, a concessão de uma quota com tarifa reduzida para manteiga, acordada pelos EUA na Rodada de Annecy, acabaria por ser considerada "excessiva", levando o Secretário de Agricultura a impor, por obrigação legal, uma proibição à importação de manteiga – o que redundaria no primeiro caso de autorização de suspensão de concessões por uma parte contratante (no caso, a Holanda) a outra por violação do GATT.[8]

Em 1955, o Japão conseguiu resguardar suas quotas de importação no seu Protocolo de Acessão. No mesmo ano, os EUA obtiveram um *waiver* para legislação que obrigava a imposição de restrições às importações de alguns produtos agrícolas, mesmo em violação às obrigações internacionais dos EUA.[9] Em 1956, já havia indicações de que os seis países que negociavam a criação da Comunidade Econômica Européia pretendiam estabelecer uma política agrícola protecionista e voltada para a auto-suficiência.[10] Assim, ao final da primeira década de vigência do GATT, as disciplinas aplicáveis ao comércio de produtos agrícolas, que nunca haviam sido muito fortes, encontravam-se ainda mais debilitadas, a ponto de gerar a impressão de que a agricultura estava "excluída" do GATT.[11]

Isto não significa, no entanto, que não houvesse, desde o início, a consciência de que a situação em relação ao comércio agrícola era extravagante. A insatisfação com os resultados da Revisão de 1954-

[8] GATT. *Basic Instruments and Selected Documents First Supplement (BISD 1S)*, p. 31.

[9] GATT. *Waiver granted to the United States in connection with import restrictions imposed under Section 22 of the United States Agricultural Adjustment Act of 1933, as amended. BISD 3S*, p. 32.

[10] Josling *et alii*, *op. cit.*, p. 35.

[11] Jackson, John H, *op. cit.*, p. 313.

55 e a preocupação com o crescente protecionismo na área agrícola foram fatores que contribuíram para a decisão, em 1957, de encomendar uma análise sobre os problemas do comércio internacional a um grupo de peritos. O relatório do Grupo, que ficou conhecido pelo nome de seu presidente, Gottfried Haberler, era integrado ainda por Roberto Campos, James Meade e Jan Tinbergen.[12]

Os termos de referência do Grupo de Peritos[13] incluíam a avaliação das perspectivas de médio prazo para o comércio internacional, inclusive em relação ao aumento previsto para o consumo de produtos agrícolas e o volume e eficiência da produção agrícola em todos os países. Ao mesmo tempo, os peritos foram instruídos "a não incluírem em seu relatório nenhum julgamento ou recomendações sobre as políticas de países individuais".

Em relação à agricultura, o Relatório salientou três aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, documentou a amplitude e a diversidade dos instrumentos de intervenção na política agrícola dos países desenvolvidos. Embora descrições de políticas agrícolas já viessem sendo feitas pela Organização para Cooperação Econômica Européia (OEEC, precursora da OCDE), o que causou impacto foi a clara vinculação estabelecida pelo Comitê entre os programas nacionais de apoio à agricultura e as condições do comércio internacional de produtos agrícolas.

Em segundo lugar, o Comitê Haberler tentou medir a proteção da agricultura. O Comitê sugeriu inicialmente que a melhor forma de quantificar a transferência de renda para os agricultores seria por meio da mensuração da percentagem pela qual o preço (incluídos eventuais subsídios) recebido pelos produtores domésticos excedia o preço do mercado internacional ou de exportação – antecipando o que

[12] GATT. *Trends in International Trade: a report by a panel of experts*. Geneva, 1958.

[13] GATT. *International Trade – Trends in International Trade*. *BISD 6S*, p. 18.

posteriormente viria a ser conhecido como uma "medida agregada de apoio". Por motivos práticos, o Comitê acabaria optando, no entanto, por medir a taxa nominal de proteção, com base na comparação entre os pisos de preços nacionais e o mercado internacional. A conclusão foi de que as taxas de proteção eram elevadas – em alguns casos, extraordinariamente elevadas. Em terceiro lugar, o Comitê ressaltou o fato de que vários países em desenvolvimento dependiam da exportação de produtos agrícolas protegidos nos países desenvolvidos.

Embora evitasse mencionar nominalmente quaisquer países, o Comitê recomendou que os países da América do Norte e da Europa Ocidental reduzissem o grau de proteção concedida a seus produtores agrícolas, liberalizassem o comércio de produtos agrícolas, dessem preferência a *deficiency payments* (considerados mais transparentes e menos distorcivos do lado da demanda) como apoio à renda dos agricultores e introduzissem programas de ajuste estrutural e modernização agrícola.

Como resultado direto do Relatório Haberler, o GATT estabeleceu, ainda em 1958, três comitês para a formulação de um Programa de Ação com vistas à expansão do comércio internacional.[14] O Comitê II tinha como foco o exame dos problemas "arising out of the widespread use of non-tariff measures for the protection of agriculture, or in support of the maintenance of incomes of agricultural producers".

O Comitê II produziu três relatórios.[15] Com base em consultas sobre as políticas agrícolas de 34 países, o segundo relatório identificou os principais objetivos das políticas agrícolas nos países desenvolvidos: sustentação da renda e dos preços agrícolas, segurança nacional, considerações demográficas ou sociais, balanço de pagamentos. Como conseqüência desses objetivos, a produção total tendia à expansão,

[14] GATT. *Programme of Action directed towards an expansion of international trade*. *BISD 7S*, p. 28.

[15] GATT. *BISD 8S*, p. 121; *BISD 9S*, p. 110 e *BISD 10S*, p. 135.

independentemente dos níveis de preços no mercado internacional. Em contraste, nos países em desenvolvimento o setor agrícola não recebia, de maneira geral, apoio; ao contrário, a agricultura era taxada para financiar o desenvolvimento econômico.

As conclusões do Comitê II[16] foram similares às do Relatório Haberler:

> *The Committee's studies have resulted in the broad conclusion that non-tariff devices have seriously affected international trade in the products considered during the consultations, in a variety of ways. Furthermore, the Committee notes that the extensive use of those devices, particularly quantitative restrictions, and the widespread impairment or even nullification of tariff bindings, have frustrated benefits which many countries expected to receive as a result of the obligations arising from the General Agreement.*

Um dos principais temas debatidos no Comitê II foi a Política Agrícola Comum (PAC), em fase de instituição pela Comunidade Econômica Européia.[17] O debate não chegou a ser concluído, em parte porque os temores dos exportadores agrícolas foram respondidos pela

[16] GATT *BISD 10S*, p. 135.

[17] A designação da Comunidade Européia é uma questão que provoca confusão até hoje, e não apenas na OMC. A CEE nunca chegou a ser Parte Contratante do GATT 1947, embora a Tarifa Externa Comum tenha suplantado as listas de compromissos tarifários nacionais e a Comissão Européia representasse os Estados Membros no GATT. Em 1967, o Tratado de Fusão (*Merger Treaty*) reuniu a CEE, a Euratom e a CECA, que passaram a ser chamadas de Comunidades Européias. Em 1992, o Tratado da União Européia (Tratado de Maastricht), que estabeleceu a União Européia, alterou o nome da Comunidade Econômica Européia para "Comunidade Européia". De acordo com a página oficial da União Européia na Internet (www.europa.eu.int), o Tratado de Maastrich determinou que todas as referências a "Comunidades Européias" fossem mudadas para "Comunidade Européia", mesmo quando a referência incluir também a Euratom. O Artigo XI do Acordo de Marraqueche, no entanto, que trata dos "Membros originais",

CEE com a garantia de que a Comunidade seguiria políticas prudentes de preços, que a auto-suficiência não era um objetivo comunitário, que a CEE evitaria utilizar subsídios à exportação.[18]

O bom senso e o peso das evidências não eram suficientes, como se vê, para romper o círculo vicioso em que políticas agrícolas dos outros eram invocadas como justificativa para a adoção de políticas semelhantes de apoio à produção, gerando distorções adicionais no mercado internacional que, mais uma vez, reforçavam a justificativa para políticas agrícolas intervencionistas.[19] Ainda assim, o Relatório Haberler e os relatórios do Comitê II são creditados com o estabelecimento de uma base conceitual e factual em defesa da reforma e da regulamentação do comércio agrícola mundial, que serviria de estímulo aos esforços posteriores para fazer do comércio agrícola um tema central das Rodadas do GATT.[20]

1.1.1.2 Rodada Dillon (setembro de 1960 – março de 1962)

A criação da CEE[21] gerou tensões e incertezas no precário sistema de comércio multilateral. O Artigo XXIV do GATT, sobre áreas

menciona "as Comunidades Européias", expressão que continua a ser utilizada até hoje na OMC. Por outro lado, a Decisão que incorporou os acordos da Rodada Uruguai ao direito comunitário (Decisão 94/800/CE do Conselho, de 22/12/1994) refere-se "à celebração, em nome da Comunidade Européia e em relação às matérias de sua competência, dos acordos resultantes das negociações multilaterais do Uruguay Round". A coletânea de documentos do GATT – *Basic Instruments and Selected Documents* – utiliza indistintamente as expressões "Comunidade Econômica Européia", "Comunidade Européia", "Comunidades Européias", "CEE", "CE" (no plural e no singular). A União Européia não tem personalidade jurídica internacional, embora haja iniciativas para mudar essa situação no contexto da elaboração de uma constituição européia.

[18] Josling *et alii, op. cit.*, pp. 39-40.

[19] Cf. a declaração do representante alemão nas consultas sobre restrições à importação por motivos de balanço de pagamentos (GATT BISD 6S, p. 55, Annex).

[20] Josling *et alii, op. cit.*, p. 41.

[21] O Tratado de Roma foi assinado em 25 de março de 1957 e a CEE entrou em vigor em 1º de janeiro de 1958.

de livre comércio e uniões aduaneiras, havia sido escrito para acomodar o Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo). Uma associação que envolvia, além dos integrantes do Benelux, a República Federal da Alemanha, a França e a Itália, com a substituição das tarifas nacionais consolidadas no GATT por uma tarifa externa comum, ampla rede de acordos preferenciais e o objetivo anunciado de estabelecimento de uma política agrícola comum – que desde o início se anunciava protecionista – eram motivos mais do que suficientes para a realização de uma nova rodada de negociações comerciais. Assim, em 1959, acatando uma proposta dos EUA, as PARTES CONTRATANTES[22] do GATT decidiram lançar uma nova rodada, em duas etapas: a primeira procuraria, com base no Artigo XXIV:6 do GATT, restabelecer o equilíbrio de direitos e obrigações entre a CEE e os demais membros; a segunda seria uma rodada de negociações tarifárias no estilo tradicional.[23] Dando início à tradição de nomear as negociações do GATT, o novo ciclo foi chamado de Rodada Dillon.[24]

Já na etapa de negociação sob o Artigo XXIV a agricultura foi deixada de lado. A CEE desconsolidou as tarifas dos países membros e recusou-se a consolidar novas tarifas para todos os produtos que seriam objeto de "organizações comuns de mercado", o que incluía cereais, lácteos, açúcar e carnes. Os pedidos dos EUA para que ao menos os tetos dos direitos variáveis (*variable levies*) fossem consolidados foram rejeitados pela CEE, assim como o pedido de "garantias de acesso" para os principais produtos fornecidos tradicionalmente pelos EUA. Defrontados com a obstinação

[22] A expressão PARTES CONTRATANTES (em maiúsculas) era utilizada para indicar ações ou decisões do conjunto dos membros, isto é, das partes contratantes do GATT (Artigo XXV do GATT 1947).

[23] GATT. *Programme for the Expansion of International Trade – Tariff Reductions* (*BISD 8S*, p.114).

[24] O Subsecretário de Estado para Assuntos Econômicos, D. Douglas Dillon, foi o proponente da Rodada.

comunitária, os EUA acabaram optando – até por considerações políticas – por ceder. O recuo foi considerado como "tático e temporário", porque a decisão já havia sido tomada de realizar nova rodada, mais ampla e mais ambiciosa. O resultado foi que a Rodada Dillon terminou, em março de 1962, sem que nenhuma disciplina fosse imposta à Política Agrícola Comum. As reduções tarifárias acordadas na segunda etapa da Rodada, por sua vez, não tiveram nenhum efeito significativo para os produtos agrícolas.[25]

1.1.1.3 Rodada Kennedy (maio de 1964 – junho de 1967)

A Administração Kennedy, que assumiu em janeiro de 1961, herdara a Rodada Dillon em andamento. Apesar de mais ambiciosa do que as quatro primeiras rodadas de negociações tarifárias do GATT, ela vinha-se revelando insuficiente – seja em razão das limitações do mandato negociador americano, seja da indisposição da CEE para negociar durante o processo de conformação da PAC[26] – para assegurar resultados compatíveis com o dinamismo da economia mundial em geral e com as necessidades da relação transatlântica em particular.

A resposta norte-americana consistiu em recuar para abrir outra frente, mais ampla. A nova Administração via vantagens em lançar uma iniciativa mais ambiciosa no plano comercial, com vistas a reduzir os riscos de desvio de comércio e de investimentos decorrentes da formação da CEE. Além disso, no início da década de 60 os EUA

[25] Josling *et alii*, *op. cit.*, pp. 44-50.

[26] O *Trade Agreements Expansion Act* de 1958 requeria negociações item por item e limites estritos às reduções de certos níveis tarifários estabelecidos pela *US Tariff Commission*. Além disso, o Congresso norte-americano não concedera autorização para a negociação das barreiras não-tarifárias que protegiam alguns setores agrícolas. As limitações da autoridade negociadora dos EUA, somadas à intransigência da CEE, desestimulavam, por sua vez, os demais participantes de apresentarem ofertas ambiciosas. (Josling *et alii*, *op. cit.*, p. 48).

começavam a enfrentar sucessivos déficits comerciais. O fluxo de investimentos norte-americanos para o exterior, somado ao déficit comercial, resultava em significativos déficits de balanço de pagamentos, que colocavam em risco os fundamentos do sistema monetário internacional e, por conseguinte, a própria preeminência dos EUA.[27] Considerações de ordem política também continuavam a pesar na estratégia norte-americana: o estreitamento dos vínculos econômicos era visto como um elemento fundamental da aliança política e militar com a Europa.

A agricultura deveria desempenhar um papel central na nova Rodada. Os EUA tinham superávit agrícola, e as exportações adquiriam importância crescente para a sustentação da renda agrícola. A expectativa das autoridades norte-americanas, a começar pelo próprio Presidente Kennedy, era de que a agricultura seria liberalizada na nova rodada.[28] O acesso ao mercado agrícola europeu era o objetivo principal, e este só poderia ser alcançado no contexto de uma Rodada suficientemente atrativa para os exportadores europeus de produtos manufaturados.

Os preparativos para a nova Rodada começaram antes mesmo da conclusão da Rodada Dillon. Em novembro de 1961, em uma reunião Ministerial, os Ministros solicitaram que as PARTES CONTRATANTES do GATT adotassem "procedures designed to establish the basis for the negotiation of practical measures for the creation of acceptable conditions of access to world markets for agricultural commodities".[29] Em janeiro de 1962, a Administração

[27] As reservas de ouro dos EUA já eram, no início dos anos 60, inferiores ao volume das obrigações em dólares detidas por estrangeiros.

[28] Dryden, Steve. *Trade Warriors: USTR and the American Crusade for Free Trade*. New York: Oxford University Press, 1995, p. 62.

[29] GATT. *Programme for the Expansion of International Trade – Meeting of Ministers 27-30/11/1961*. *BISD 10S*, p. 25.

Kennedy apresentou ao Congresso novo pedido de poderes para negociações comerciais (*Trade Expansion Act*), aprovado em junho do mesmo ano. Em maio de 1963, nova reunião Ministerial decidiu que a rodada de negociações comerciais iniciaria em 4 de maio de 1964.

A inclusão da agricultura estava estipulada claramente no mandato ministerial: "the trade negotiations shall cover all classes of products, industrial and non-industrial, including agricultural and primary products".[30] O Presidente Johnson, que assumira em novembro de 1963, assegurou que "[t]he United States will enter into no ultimate agreement unless progress is registered towards trade liberalization on the products of our farms as well as our factories".[31] Os funcionários norte-americanos, no entanto, eram mais céticos – e com razão, como se veria depois.

A barganha oferecida pelos EUA – acesso a seu mercado para manufaturas, em troca de acesso ao mercado agrícola europeu – era atraente para a República Federal da Alemanha, mas a França tinha outros planos. A prioridade francesa era a consolidação do mercado comum europeu, tanto para produtos agrícolas como para manufaturas, e a nova Rodada era vista mais como ameaça do que como oportunidade. A estratégia francesa foi descrita por Coombes[32]:

> *The key elements of France's position were that it would accept internal and external free trade in manufactures only in return for a common agricultural policy*

[30] GATT. *Ministerial Meeting of May 1963 – Arrangements for the Reduction or Elimination of Tariffs and Other Barriers to Trade, and Related Matters, and Measures for Access to Markets for Agricultural and Other Primary Products. BISD 12S*, p. 36.

[31] Josling *et alii, op. cit.*, p. 54.

[32] Coombes, D. *Politics and Bureaucracy in the European Community*. London, George Allen and Unwin, 1970 (Apud Josling *et alii, op. cit.*, p. 56).

having six key features: that Community agriculture would be protected; that Community farmers would have preference in selling into the European market; that grain prices should be unified and set at a level acceptable to French growers (but not so high as to stimulate production elsewhere in the Community); that there should be common financing of the CAP; that no access guarantees should be given to third-country exporters; and finally, that agreements on these matters among the Six should not be unravelled in the upcoming international trade negotiations.

Em conseqüência, a França vetou a apresentação de uma proposta negociadora pela CEE até que a PAC estivesse consolidada de acordo com sua concepção. A própria Rodada que deveria liberalizar o comércio de produtos agrícolas foi utilizada, por conseguinte, como instrumento para consolidar um regime agrícola europeu protecionista. O andamento das negociações viria a confirmar as previsões mais pessimistas. Os EUA haviam insistido em que as negociações deveriam avançar simultaneamente em tarifas industriais e agricultura. Em novembro de 64, no entanto, contra a posição do Departamento de Agricultura, os EUA aceitaram que a negociação em tarifas industriais começasse sem que tivessem sido feitas ofertas agrícolas abrangentes. Somente em agosto de 1966 a Comunidade fez sua oferta agrícola, que refletia a visão de que a agricultura realmente era "diferente". Apesar de rejeitar conceder quaisquer garantias de acesso mínimo para as importações, no entanto, a CEE fez uma proposta em relação a subsídios que acabaria sendo retomada nos anos 80. A Comunidade sugeriu que o grau de apoio (*montant de soutien*) concedido por cada país, abrangendo todos os instrumentos, incluindo preços garantidos, subsídios domésticos e à exportação, fosse medido e consolidado no GATT. Os EUA também apresentaram na Rodada

Kennedy uma proposta – a conversão de todas as barreiras não-tarifárias em tarifas – que voltaria à tona na Rodada Uruguai. Por motivos diversos, no entanto, nenhuma das duas propostas foi aceita naquele momento.[33]

Mais uma vez, a obstinação comunitária e a falta de determinação dos EUA fizeram com que a Rodada se concluísse com resultados muito aquém de seus objetivos declarados na área agrícola. A PAC era a principal e mais importante política comum da CEE. Os objetivos políticos e econômicos mais amplos dos EUA não permitiam uma confrontação decisiva, que, de resto, nada garantia que seria bem sucedida. A mitigação dos efeitos externos da PAC não era prioritária nem para os membros da CEE, nem para o Departamento de Estado nos anos 60. Em conseqüência, ao final da Rodada Kennedy, a PAC tinha sido instituída de acordo com os mais protecionistas desígnios franceses, os demais países desenvolvidos –da América do Norte inclusive – não haviam aberto seus mercados para produtos agrícolas e nenhuma disciplina havia sido imposta às políticas agrícolas nacionais.[34]

1.1.1.4 Rodada Tóquio (setembro de 1973 – abril de 1979)

No final de 1967, após a adoção dos protocolos e conclusões da Rodada Kennedy, as PARTES CONTRATANTES do GATT reuniram-se e efetuaram um balanço dos primeiros vinte anos de funcionamento do Acordo Geral.[35] A avaliação geral foi positiva: o GATT havia dado uma contribuição "excepcional" para a expansão do comércio mundial. Mesmo em relação ao comércio agrícola, consideraram que tinha havido progressos "significativos". Em termos contidos – mas ilustrativos do equilíbrio de forças e interesses do

[33] Josling *et alii*, *op. cit.*, pp. 60-63

[34] *Id. ibid.*, pp. 70-71.

[35] GATT. *Programme of Work of the CONTRACTING PARTIES. BISD 15S*, pp.67-74.

momento –, no entanto, reconheceram que "problems remained and there were some sectors, of particular importance to contracting parties relying heavily on exports of agricultural products, in which progress achieved under the General Agreement had not matched that achieved in relation to industrial trade generally".

As PARTES CONTRATANTES decidiram lançar um Programa de Trabalho visto, desde logo, como o início dos preparativos técnicos para uma futura rodada de negociações comerciais multilaterais. Foram formados três Comitês, um dos quais sobre agricultura. O Comitê de Agricultura deveria examinar os problemas no setor e explorar as oportunidades para avançar na busca dos objetivos do Acordo Geral na área agrícola;[36] o exame deveria cobrir todos os produtos agrícolas importantes no comércio internacional; deveria preparar o caminho para a consideração posterior de soluções positivas que fossem mutuamente aceitáveis para todas as partes contratantes interessadas; e abrangeria todos os elementos relevantes das políticas de comércio e produção agrícolas. O Comitê acabaria concentrando seus esforços na identificação dos efeitos das medidas governamentais sobre as exportações, as importações e a produção.

Os preparativos técnicos foram, no entanto, superados pelos acontecimentos. As tensões no sistema monetário internacional levaram ao anúncio pelos EUA, em agosto de 1971, da desvalorização do dólar e do fim da convertibilidade do dólar em ouro. Em dezembro do mesmo ano, a decisão unilateral foi

[36] As medidas examinadas incluíam (1) subsídios e restituições às exportações, os efeitos dos *deficiency payments* sobre os preços à exportação, créditos subsidiados à exportação, transações não-comerciais, outras ajudas governamentais às exportações; (2) restrições quantitativas, regulamentos sobre misturas, proibições, licenciamento automático e não-automático, quotas, restrições quantitativas discriminatórias, empresas estatais, direitos aduaneiros, quotas tarifárias, sobretaxas, direitos compensatórios; (3) medidas ligadas à produção, preços aos produtores, taxas de auto-suficiência; (4) outras medidas relevantes, incluindo regulamentos sanitários. Cf. GATT. *Agriculture Committee. BISD 17S*, p. 110.

"multilateralizada" no *Smithsonian Agreement*, que acordou a desvalorização do dólar, o estabelecimento de novas paridades cambiais e margens mais amplas de flutuação. No início de 1972, consultas EUA-CEE e EUA-Japão produziram "Declarações Conjuntas sobre Relações Comerciais Internacionais", que propunham o início de negociações comerciais em 1973.[37] Com o acordo das três potências dominantes no comércio internacional, as PARTES CONTRATANTES endossaram a proposta em novembro[38] e lançaram a Rodada formalmente, em uma reunião ministerial realizada em Tóquio, em setembro de 1973.[39]

A Rodada Tóquio foi realizada em um contexto de amplas negociações em torno do sistema monetário internacional e de duas crises, a energética e a alimentar. Desde 1971, uma sucessão de eventos climáticos e políticos havia levado a uma marcada redução nos estoques mundiais de cereais, que caíram dos 17 a 18% do consumo mundial recomendados pela FAO para atingir apenas 12% em 1974-75.[40] Ao mesmo tempo que os EUA mantinham forte interesse na liberalização do comércio agrícola, não se furtavam a agir de forma unilateral, utilizando seus estoques e sua posição como principal produtor agrícola mundial.[41] A utilização da "arma alimentar" gerava desconfiança na CEE e no Japão, que se viam reforçados em sua determinação de aumentar suas taxas de auto-suficiência.

[37] McRae, D. M.; Thomas, J. C. *The GATT and Multilateral Treaty Making: the Tokyo Round*. *in* *The American Journal of International Law*, vol. 77, 1983, pp. 54-57.

[38] GATT. *Programme of Work of the CONTRACTING PARTIES – Summing up by the Chairman – BISD 19S*, pp. 12-13.

[39] GATT. *Ministerial Meeting, September 1973. BISD 20S*, p. 19.

[40] Bessis, Sophie. *L'arme alimentaire*. Paris: Editions La Découverte, 1985, p. 216.

[41] Em 1973, os EUA impuseram um embargo geral às exportações de soja e derivados de soja que durou apenas cinco dias, de 27 de junho a 2 de julho. O embargo foi logo substituído por controles de exportação que perduraram pelo resto do verão setentrional. Em 1979, os EUA impuseram um embargo parcial às exportações de cereais para a URSS, em resposta à invasão soviética do Afeganistão.

No período que antecedeu o início da Rodada, a agricultura esteve, mais uma vez, no centro dos conflitos comerciais entre os EUA e a CEE. Os porta-vozes norte-americanos reafirmavam que reformas fundamentais do comércio agrícola eram indispensáveis. A Europa, no entanto, acedeu à inclusão da agricultura na agenda negociadora a contragosto, e mesmo assim em linguagem que preanunciava dificuldades substanciais nas negociações.[42] Quando começaram as negociações substantivas em 1975, o mundo estava no meio de uma crise mundial da alimentação. Aumentaram as demandas por "estabilidade", que iam ao encontro das teses tradicionais européias de que qualquer liberalização deveria ser acompanhada por medidas de estabilização e "organização" de mercados.

A posição da CEE em relação às negociações sobre agricultura havia sido explicitada no "enfoque geral" para as negociações comerciais multilaterais (NCMs),[43] em 1973. A posição negociadora da Comunidade partia de três premissas: (1) a agricultura era um setor fundamentalmente diferente dos outros em razão de sua importância social, econômica e política, da prevalência do intervencionismo governamental e da tendência crônica à instabilidade dos mercados agrícolas; (2) as NCMs não deveriam perturbar nem, muito menos, desmantelar a PAC; (3) a cooperação multilateral para a estabilização dos mercados era uma pré-condição para sua liberalização. Para o Conselho de Ministros da Comunidade, a PAC era inegociável: [44]

[42] "The negotiations should aim to…include, as regards agriculture, an approach to negotiations which, while in line with the general objectives of the negotiations, should take account of the special characteristics and problems in this sector". GATT, *Ministerial Declaration. BISD 20S*, p. 19.

[43] A expressão genérica "Negociações Comerciais Multilaterais" (NCMs) por vezes é utilizada como referência especifica à Rodada Tóquio. Por esse motivo, os acordos negociados naquela Rodada são conhecidos como Acordos e Arranjos das NCMs. Cf. Jackson, *op. cit.* pp. 75-78.

[44] Josling *et alii*, *op. cit.*, pp. 87-88.

> *[T]he Common Agricultural Policy corresponds to the special conditions of agriculture within the Community. Its principles and mechanisms should not be called into question and are therefore in no way a matter for negotiation... The specific objective of the agricultural negotiations should be to secure expansion of trade in stable world markets, in accordance with existing agricultural policies... The conditions for the expansion of trade would be more favourable if the stability of world markets were better assured. The best way of achieving that objective would be to conclude appropriate worldwide arrangements.*

O Comitê de Negociações Comerciais (CNC) estabeleceu seis subcomitês, um dos quais para agricultura. Após a definição da estrutura negociadora, no entanto, as NCMs acabariam paralisadas em um debate sem direção por três anos e meio, até julho de 1977, entre outros motivos por divergências em torno da competência dos grupos negociadores: os EUA queriam que as medidas que afetam a agricultura fossem discutidas em todos os grupos, inclusive naqueles que tratavam de tarifas e medidas não-tarifárias; a CE, só no de agricultura, posição que acabaria prevalecendo. Como os EUA não tinham mandato para oferecer concessões significativas em agricultura, ficavam limitados a ofertas de contrapartidas em manufaturas e defesa comercial. A compartimentalização das negociações minimizava, assim, o poder negociador dos EUA em agricultura. As negociações também se atrasaram por conta da concorrência pela atenção dos principais atores com a guerra no Oriente Médio, as crises do petróleo e dos alimentos e os primeiros passos da *détente*.

A Administração Jimmy Carter tinha expectativas mais reduzidas em relação ao que poderia ser obtido nas negociações agrícolas. Em julho de 1977, os EUA cederam, aceitando que as NCMs não afetariam

nenhuma das políticas agrícolas fundamentais da CEE e que, porque a agricultura era "diferente", ela podia ser negociada de forma paralela. Em troca, os EUA obtiveram um cronograma definido para a conclusão da Rodada Tóquio e o entendimento de que haveria um "resultado substancial" em agricultura.[45] Como resultado desse entendimento, acordou-se que as tarifas industriais seriam reduzidas por fórmula suíça,[46] ao passo que acesso a mercados para produtos agrícolas seria por pedido e oferta. Não houve acordo sobre a aplicabilidade dos códigos das NCMs[47] à agricultura. Ao final, foram negociadas reduções tarifárias (na média, de 40%) sobre um quarto dos produtos agrícolas importados por nove países desenvolvidos. O Código de Subsídios negociado na Rodada não introduziu nenhum controle efetivo sobre os subsídios domésticos ou sobre os subsídios à exportação para produtos agrícolas. O Código de Barreiras Técnicas não representou mais do que um primeiro passo no controle de obstáculos ao comércio cuja importância vinha crescendo a olhos vistos. A conclusão de arranjos setoriais para carne bovina e laticínios – em que tanto a CEE como os EUA tinham interesses protecionistas – não contribuiu para a liberalização do comércio naqueles setores. O Arranjo Internacional sobre Laticínios, que se baseava em compromissos de preços mínimos,

[45] Winham, G. R. *International Trade and the Tokyo Round Negotiations*. Princeton: Princeton University Press, 1986, pp. 164-167.

[46] A Suíça propôs na Rodada Tóquio uma fórmula de harmonização nas negociações tarifárias para bens industriais, do tipo Z=AX/A+X, em que Z é a tarifa final, X é a tarifa inicial e A é um coeficiente (A foi fixado em 14 ou 16). A aplicação dessa fórmula resulta em reduções tanto maiores quanto maior for o nível da tarifa inicial. Desde então, a expressão "fórmula suíça" passou a ser utilizada como sinônimo para fórmula harmonizadora no GATT.

[47] Os "códigos das NCMs" são os nove acordos e arranjos plurilaterais (aplicáveis apenas entre os signatários, e não a todas as partes contratantes do GATT) concluídos na Rodada Tóquio para tratar de (1) barreiras técnicas ao comércio, (2) compras governamentais, (3) subsídios e direitos compensatórios (4) arranjo sobre carne bovina, (5) arranjo sobre laticínios, (6) valoração aduaneira, (7) licenciamento de importações, (8) comércio de aeronaves civis, (9) antidumping.

não resistiu às mudanças na situação de mercado no início dos anos 80; o Arranjo sobre Carne Bovina, por sua vez, era pouco mais do que um foro para troca de informações. A Rodada Tóquio acabaria sendo concluída de forma discreta, em uma reunião do CNC em 11-12 de abril de 1979.[48]

Os ambiciosos objetivos negociadores dos EUA para a agricultura haviam sido, mais uma vez, frustrados. É notável como as questões subjacentes haviam mudado pouco e como a retórica e os temas da Rodada Kennedy foram repetidos na Rodada Tóquio – como viriam a ser, mais uma vez, na Rodada Uruguai.[49]

1.1.2 Os motivos das dificuldades para estabelecer disciplinas para agricultura

Ao final de sete rodadas de negociações comerciais, não fora possível adotar disciplinas eficazes para a agricultura. Ao contrário, as distorções haviam-se acentuado com a conformação da Política Agrícola Comum, com seu forte viés protecionista, que transformara a CEE em um grande exportador dos principais produtos agrícolas temperados. Embora não seja correto afirmar que o GATT 1947 não se aplicava à agricultura, o fato é que as exceções contidas no texto do Acordo Geral, os *waivers* e até mesmo a jurisprudência dos painéis faziam com que as regras aplicáveis ao comércio de produtos agrícolas fossem praticamente inócuas.

Por que razão a agricultura revelou-se tão intratável, tão infensa aos esforços para estabelecer disciplinas multilaterais?

O primeiro motivo são, sem dúvida, as ambigüidades da política comercial dos EUA, que persegue objetivos contraditórios – defesa

[48] Josling *et alii, op. cit.*, p. 86 e pp. 89-100.

[49] Low, Patrick. *Trading Free – The GATT and US Trade Policy.* New York: The Twentieth Century Fund, 1993, p. 183.

do mercado doméstico contra os produtores estrangeiros, por um lado, e da livre concorrência, mesmo em relação aos competidores estrangeiros, por outro.[50] No caso da política agrícola, deve-se notar também o conflito de interesses entre setores competitivos, dominantes no comércio internacional, e outros mais protecionistas, bem como a idéia de que o Governo deveria assegurar a paridade de poder de compra dos preços agrícolas. A ênfase com que os EUA buscaram, ao longo dos anos, regras gerais para a liberalização do comércio agrícola variou de acordo com a predominância de um ou outro setor, assim como da relação de forças com outros interesses econômicos e políticos dos EUA. Essa divergência de interesses internos da agricultura norte-americana é que leva, por exemplo, a propostas de redução de barreiras de acesso a mercado por setores, o que permite "externalizar" os conflitos internos de interesses.

Quando o GATT foi criado, inspirou-se, em larga medida, na legislação americana. A partir de 1934, os EUA haviam começado a reverter o protecionismo para o setor industrial, mas não para o setor agrícola.[51] Em uma situação em que os níveis de renda norte-americanos eram muito superiores aos dos demais países, a sustentação de preços agrícolas praticamente impunha a manutenção de controles de importação, o que resultou no Artigo XI:2(c)(i) do GATT. Mesmo os modestos requisitos do Artigo XI, no entanto, foram considerados excessivos e acabariam levando ao *waiver* de 1955 para a Seção 22 do *Agricultural Adjustment Act*.

Mas se a exclusão da agricultura das regras do GATT foi provocada inicialmente pelos EUA, a partir dos anos 60 a CEE assumiu cada vez mais um papel proeminente. O estabelecimento da CEE em 1957 tinha como barganha básica a abertura do mercado europeu

[50] Goldstein, Judith. *Ideas, Interests and American Trade Policy*. Ithaca: Cornell University Press, 1993, p. 2.

[51] *Id. ibid.*, p. 154.

para as manufaturas alemãs, em troca de uma política agrícola comum, com preços sustentados por fundos comuns e com uma garantia de "preferência comunitária" contra importações. A partir desse momento, a CEE tornou-se o maior obstáculo a todos os esforços para ordenar o comércio agrícola no GATT. Como diria Hufbauer, "[w]hen GATT Article XVI was drafted in 1955, US farm interests were too powerful to be disciplined: when code Article 10 was drafted in 1979, European farm interests were too powerful".[52]

As duas principais potências comerciais, por conseguinte, mantiveram a agricultura como um caso especial, embora com retóricas distintas. Pelo menos desde a constituição da CEE, em 1957, os europeus sempre disseram que a agricultura era "diferente" das manufaturas. Os EUA não diziam isso, mas na prática agiam como se assim fosse, ao buscarem, simultaneamente, a liberalização nos demais países e a preservação, para si, de absoluta liberdade para a condução de sua política agrícola. O fato é que nem os EUA nem a CEE aceitavam a barganha multilateral da liberalização, baseada no princípio das vantagens comparativas e na especialização, nem da regulamentação internacional, baseada no reconhecimento de que os efeitos das políticas agrícolas se estendiam para além das jurisdições nacionais.

A causa fundamental, portanto, da excepcionalidade da agricultura no GATT 1947 foi a persistência de condições que favoreciam a manutenção de políticas de tipo *beggar-thy-neighbour* nos dois atores principais do sistema, muito tempo depois de esse tipo de política ser considerado contraproducente na área industrial. Os EUA não puderam após a Guerra, por motivos domésticos, impor uma ordem liberal para o comércio agrícola, como fizeram para o comércio de manufaturas. A obstinada defesa de interesses políticos e

[52] Hufbauer, G.C. *Subsidy issues after the Tokyo Round*. *in* Cline, W. R. (ed.) *Subsidy issues after the Tokyo Round*. Washington, DC: Institute of International Economics, 1983, p. 338. Apud Josling *et alii, op. cit.*, p. 95.

econômicos domésticos, independentemente de seus custos para outros países, levou a reações simétricas, num movimento semelhante ao dos anos 30, que só não teve conseqüências mais graves para a economia mundial graças à participação decrescente da agricultura na renda e no comércio.

As vantagens da liberdade para definição de políticas contrapõem-se, no entanto, aos custos decorrentes da falta de regras aplicáveis aos concorrentes. Segundo Josling, Tangermann e Warley,[53] "it was only when the agricultural subsidy practices of others started to harm US agricultural export interests seriously that the United States changed tack and mounted a major assault on the adverse trade effects of agricultural subsidies".

Os sucessivos fracassos para estabelecer disciplinas agrícolas – nas Rodadas Dillon, Kennedy e Tóquio – geraram pessimismo em relação não só à eventual incorporação da agricultura às regras do GATT, mas também quanto às perspectivas do próprio sistema de comércio multilateral. As tensões acumuladas acabariam, no entanto, levando à renovação dos esforços no início dos anos 80. Dessa vez, o resultado seria distinto.

1.2. A Rodada Uruguai

1.2.1 A Reunião Ministerial de 1982

Um dos fatores que levaram ao fracasso das negociações agrícolas na Rodada Tóquio tinha sido a situação do mercado mundial de alimentos nos anos 1970. Mais do que excesso de subsídios e falta de acesso a mercados, os problemas principais pareciam ser a escassez de alimentos, a volatilidade de preços e a insegurança dos suprimentos.

[53] Josling *et alii*, *op. cit.*, p. 17.

No início dos anos 1980, no entanto, a situação invertera-se mais uma vez: os altos preços e mudanças nas políticas agrícolas nos EUA e na CEE (eliminação de restrições ao plantio, aumento de preços mínimos) estimularam a produção. O aumento na produção, somado ao choque de juros de 1979, à recessão em 1981-1982 e à crise da dívida nos países em desenvolvimento, acabaria redundando, a partir de 1981, em acentuado declínio dos preços agrícolas, com repercussão direta sobre as políticas agrícolas nos países desenvolvidos. O custo dos programas de apoio nos EUA foi multiplicado por seis entre 1982 e 1986, atingindo US$ 26 bilhões; o gasto com os principais programas da PAC dobrou entre 1981 e 1986, de 11 para 22 bilhões de ECUs. Os custos aumentaram também devido à concorrência em terceiros mercados – que levaria os EUA, em 1985, a criarem o *Export Enhancement Program* (EEP), sob o pretexto de recuperar mercados perdidos para a CEE.

Essa crise reavivou o interesse na busca de soluções multilaterais para o comércio agrícola internacional. Na OCDE, os Ministros da Agricultura encomendaram um estudo sobre os efeitos domésticos e internacionais das políticas em vigor, assim como de alternativas para reduzir seus custos. No GATT, em novembro de 1982, uma reunião ministerial das PARTES CONTRATANTES[54] decidiu empreender um "amplo programa de trabalho", "to bring agriculture more fully into the multilateral trading system by improving the effectiveness of GATT rules, provisions and disciplines and through their common interpretation; to seek to improve terms of access to markets; and to bring export competition under greater discipline". Para tanto, foi criado um Comitê sobre o Comércio Agrícola (*Committee on Trade in Agriculture* - CTA), com o mandato de apresentar conclusões e recomendações

[54] GATT. *Thirty-Eigth Session at Ministerial Level – Ministerial Declaration. BISD 29S*, p. 9.

em dois anos. As discussões no CTA acabariam antecipando os debates que ocorreram na etapa inicial das negociações da Rodada Uruguai.[55]

Em 1983, o Diretor-Geral do GATT recorreu novamente a um painel de peritos para uma avaliação da situação e dos problemas do comércio internacional. O informe, conhecido como "Relatório Leutwiler"[56], apresentado em 1985, afirmava que a agricultura era um setor como qualquer outro e que, portanto, não havia justificativa para tratamento especial de países ou produtos específicos. Os peritos salientaram também a iniqüidade da exceção agrícola:

> *A trading system which limits the liberalization process to certain sectors, and which accordingly does not accomodate the trade interests of all its participants, cannot fully perform its creative role in promoting growth and adjustment in an interdependent world economy... [a] trading system that permits less efficient producers both to prohibit imports and to use export subsidies to compete with, and displace, more efficient producers on world markets, is fundamentally inequitable.*[57]

O lançamento de uma nova Rodada de negociações comerciais acabaria sendo adiado, também por divergências em relação à extensão do GATT a novas áreas, como serviços, propriedade intelectual e investimentos, a que se opunham países como Brasil e Índia. Aos poucos, no entanto, as resistências foram sendo vencidas. Em setembro de 1986, em Punta del Este, a nova Rodada seria lançada formalmente, com ampla agenda que incluía têxteis, serviços, propriedade intelectual (TRIPS), medidas de investimento relacionadas ao comércio (TRIMS) – e agricultura.

[55] Josling *et alii*, *op. cit.*, pp. 126-132.

[56] GATT. *Trade Policies for a Better Future: Proposals for Action*. Geneva, 1985. Mário Henrique Simonsen era um dos membros do grupo de peritos.

[57] *Ibid..*, p. 37.

1.2.2 A Reunião Ministerial de Punta del Este

A seção da Declaração Ministerial de Punta del Este sobre agricultura baseou-se em linguagem desenvolvida no CTA[58] e afirmava que o grupo negociador de agricultura deveria "use the recomendations [agreed by the CTA]... and take account ot the approaches suggested in the work of the Committee on Trade in Agriculture".[59] A partir do reconhecimento da necessidade "urgente" de disciplinar e tornar mais "previsível" o comércio agrícola mundial – por meio da correção e da prevenção de restrições e distorções –, a Declaração de Punta del Este estabelecia que as negociações teriam por objetivo "achieve greater liberalization of trade in agriculture and bring all measures affecting import access and export competition under strengthened and more operationally effective GATT rules and disciplines".

Esse objetivo geral, por sua vez, era detalhado em objetivos setoriais que não pareciam excessivamente ambiciosos – "melhorar o acesso a mercados", "aumentar as disciplinas sobre a utilização de todos os subsídios diretos e indiretos", "minimizar os efeitos adversos que regulamentos sanitários e fitossanitários podem ter sobre o comércio agrícola". Mas o mandato abrangia, pelo menos, todos os aspectos relevantes do comércio de produtos agrícolas. As possibilidades em termos de ambição foram ainda ressaltadas por uma proposta dos EUA, em julho de 1987, de eliminação de *todas* as restrições ao comércio agrícola no prazo de dez anos.[60] Mais uma vez, no entanto, a retórica norte-americana não era acompanhada por igual determinação: em momentos cruciais (em Montreal, em 1988, e em

[58] Josling *et alii*, *op. cit.*, p. 128.

[59] GATT. *Ministerial Declaration on the Uruguay Round – 20 September 1986. BISD 33S*, p. 24.

[60] GATT. MTN.GNG/NG5/W/14. *United States Proposal for Negotiations on Agriculture*, 7/7/1987.

Bruxelas, em 1990), a obtenção de avanços em agricultura somente foi possível graças à determinação dos membros latino-americanos de Cairns.

1.2.3 As negociações da Rodada Uruguai

As negociações desenvolveram-se em três fases:

1) Setembro de 1986 a dezembro de 1988 – discussão de modalidades para a negociação. Não se chegou a nenhum resultado, e as negociações foram suspensas em Montreal.[61] Em abril de 1989, chegou-se a um importante acordo sobre o objetivo das negociações agrícolas e foi completado o pacote de medidas da revisão de meio período.[62]

2) Abril de 1989 a dezembro de 1990 – elaboração das propostas pelos participantes. Também não se chegou a resultado na negociação; como em Montreal, a reunião ministerial de Bruxelas fracassou devido à falta de acordo sobre a agricultura.

3) Fevereiro de 1991 a dezembro de 1993 – na fase final das negociações, foram elaborados projetos de acordos em todas as áreas. Esses projetos foram reunidos em dezembro de 1991 no *Draft Final Act*, também conhecido como *Dunkel Draft*.[63] A maioria dos textos não sofreu mais alterações significativas, mas a seção referente a agricultura foi consideravelmente modificada em novembro de 1992 pelo acordo de Blair House entre a CE e os EUA.

Os elementos do acordo entre os dois grandes incluíam a aceitação, pela CE, de compromissos separados para acesso a

[61] A atuação do Brasil e dos países latino-americanos membros do Grupo de Cairns (Argentina, Chile, Colômbia e Uruguai) foi decisiva para impedir que, mais uma vez, o mandato negociador para agricultura fosse diluído.

[62] GATT. MTN.TNC/11. *Mid-Term Meeting*, 21/4/1989.

[63] GATT. MTN.TNC/W/FA. *Draft Final Act Embodying the Results of the Multilateral Round of Trade Negotiations*, 20/12/1991.

mercados, concorrência nas exportações e apoio doméstico. Os EUA, por sua vez, aceitaram que a medida agregada de apoio (*aggregate measure of support* – AMS) fosse geral, e não por produto. Os dois parceiros acordaram também uma exceção ("caixa azul") para os pagamentos diretos aos produtores de cereais, que não eram desvinculados mas pelo menos tinham compromissos de pousio (*set aside*) de terras, combinaram a "cláusula de paz" (que limitava o recurso ao mecanismo de solução de controvérsias durante o período de implementação do Acordo sobre Agricultura) e acertaram disputas bilaterais sobre oleaginosas , ração de glúten de milho e a classificação aduaneira de *pelets* de brotos de malte. [64]

O Acordo de Blair House já havia diluído a barganha proposta no *Dunkel Draft*. Algumas concessões adicionais ainda foram obtidas pela CE, sob pressão da França, no final de 1993. Por fim, o processo de elaboração de listas de compromissos por cada país deu margem, na falta de supervisão multilateral, ao estabelecimento de tarifas maiores do que as que efetivamente correspondiam às barreiras não-tarifárias preexistentes (a chamada "tarificação suja").[65] O resultado foi que a liberalização ficou aquém do que se esperava, mesmo após a diminuição de expectativas em função do Acordo de Blair House. Ainda assim, visto sob a perspectiva das expectativas frustradas das Rodadas anteriores, das disparidades de posições que antecederam a Rodada Uruguai e das dificuldades – e mesmo situações de crise – enfrentadas durante a Rodada, o resultado final deve ser considerado como um significativo passo avante.

[64] <http://www.fas.usda.gov/itp/agreements/oilseeds.html>. Acesso em 22/6/2004.

[65] Desta, Melaku Geboye. *The Law of International Trade in Agricultural Products*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, p. 75 et seq.

1.2.4 O ACORDO SOBRE AGRICULTURA DA RODADA URUGUAI

A conclusão das negociações agrícolas da Rodada Uruguai resultou em um conjunto de regras sobre todos os aspectos do comércio de produtos agrícolas – que inclui listas consolidadas de tarifas, consolidação e redução do montante de subsídios à exportação e limites aos subsídios domésticos. A par disso, foi adotado um acordo para regulamentar a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias. Embora o resultado em termos de liberalização efetiva do comércio agrícola tenha sido modesto, o fato é que, pela primeira vez em quase cinco décadas, o comércio agrícola foi efetivamente subordinado a regras multilaterais.

É interessante notar que o enfoque adotado no Acordo sobre Agricultura (AsA) representa apenas uma dentre diversas alternativas possíveis para a reforma do comércio agrícola. Poder-se-ia, por exemplo, limitar os compromissos a subsídios à exportação e a acesso a mercados. Se fossem suficientemente ambiciosos, esses compromissos acabariam por exercer pressão, indiretamente, sobre as políticas de preços mínimos e de estoques nacionais.

O Acordo sobre Agricultura vai, no entanto, muito além, estabelecendo disciplinas não só para os instrumentos de política comercial, mas também para as políticas domésticas. A opção por esse enfoque tem conseqüências que se estendem no tempo, na medida em que cristaliza os parâmetros do processo de reforma da agricultura. A partir da Rodada Uruguai, todas as negociações teriam de tratar tanto de política comercial quanto de políticas domésticas.

A estrutura do Acordo sobre Agricultura reflete as três áreas em que se deram as negociações, a saber, acesso a mercados, concorrência nas exportações e apoio doméstico.

Em acesso a mercados, o dispositivo principal é o Artigo 4:2 do AsA, que estipula que "os Membros não manterão, não recorrerão

nem reverterão a nenhuma medida do tipo das que foram convertidas em direitos aduaneiros ordinários". Este é o requisito de tarificação de todas as medidas não-tarifárias. Uma nota de pé de página exemplifica as medidas – como quotas, direitos variáveis, preços mínimos – e esclarece que se incluem "outras medidas similares", ou seja, que a lista não é exaustiva. A nota abrange todas as medidas, "mesmo aquelas mantidas com base em derrogações específicas para determinados países". Ou seja, nem os protocolos de acessão nem o *waiver* agrícola dos EUA podem ser invocados para justificar a manutenção de medidas não-tarifárias.

Foram mantidas, no entanto, duas exceções ao princípio da tarificação. A primeira, menos importante, é a chamada "cláusula do arroz", que permitiu o adiamento da tarificação do arroz no Japão, na Coréia e nas Filipinas, e da carne de ovinos e caprinos em Israel. A segunda, mais significativa, é a chamada salvaguarda especial (SSG), prevista no Artigo 5 do AsA. A salvaguarda especial permite a imposição de tarifas adicionais com base em "gatilhos" de preço e de volume. De certa forma, a SSG constitui uma relíquia, comparável aos direitos variáveis aplicados em função do preço internacional. Ao contrário das salvaguardas clássicas, nenhuma investigação e nenhuma determinação de dano são necessárias.

Outra reminiscência do passado são as quotas tarifárias para acesso "mínimo" ou "corrente". O acesso mínimo refere-se a situações em que, mesmo após a implementação da tarificação e das reduções tarifárias previstas no Acordo, as importações seriam negligenciáveis. Essas quotas tarifárias deveriam permitir o acesso, em base de nação mais favorecida (NMF), de um volume correspondente a três por cento do consumo doméstico no primeiro ano e de cinco por cento no último ano do período de implementação (2000, para os países desenvolvidos). O acesso corrente refere-se a situações em que a existência anterior de quotas por países poderia levar, no processo de tarificação, a perdas

de vantagens pelos detentores das quotas; nesse caso, foram permitidas quotas específicas por país, em derrogação do Artigo I (cláusula NMF) e do Artigo XIII do GATT (que trata da administração de quotas). De acordo com um levantamento efetuado em 1999, mais de 1400 quotas tarifárias haviam sido notificadas à OMC.[66]

Em concorrência nas exportações (*export competition*), o AsA introduziu disciplinas onde, de fato, não havia virtualmente nenhuma limitação anteriormente. O Artigo XVI:3 do GATT permitia subsídios à exportação, desde que não fossem utilizados para a obtenção de "mais do que uma parcela eqüitativa" do comércio mundial. Os painéis do GATT que examinaram disputas sob esse artigo tenderam, de maneira geral, a impor o ônus da prova aos reclamantes, que se viram confrontados com a tarefa impossível de demonstrar a distribuição de mercado que ocorreria na ausência de subsídios.

O Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai abandonou os conceitos subjetivos – parcela eqüitativa, deslocamento, período "representativo" –, substituindo-os por critérios quantitativos absolutos: o montante monetário de subsídios e o volume exportado com subsídios de cada grupo de produtos, declarados na lista de compromissos de cada Membro. Tanto o montante dos subsídios como o volume das exportações subsidiadas estão sujeitos a compromissos de redução (36% e 21%, respectivamente, para países desenvolvidos, e 24% e 14%, respectivamente, para países em desenvolvimento). Os subsídios à exportação não refletidos nas listas de compromissos estão proibidos. Outros dispositivos do Acordo buscam evitar a elisão desses compromissos: o Artigo 9(1), por exemplo, lista seis tipos de subsídios à exportação sujeitos a compromissos de redução, ao passo que o Artigo 10(1) estabelece que subsídios à exportação não listados no Artigo 9(1) não devem ser utilizados para elidir os compromissos em

[66] *Id. ibid.*, p. 80.

relação a subsídios à exportação. Os subsídios a produtos agrícolas incorporados em produtos processados exportados também estão sujeitos a compromissos de redução e devem-se conformar aos limites de subsídios unitários aplicáveis à matéria-prima.

Em relação a subsídios domésticos, o AsA estabelece disciplinas com base na medida agregada de apoio (AMS), calculada por país e por produto, para o período 1986-1990. O cálculo envolvia três elementos: suporte de preços, pagamentos diretos não isentos e outros subsídios não isentos do compromisso de redução. A AMS total, calculada com base no período 1986-1988, deveria ser reduzida em 20 por cento ao longo do período de implementação. O montante da AMS é conhecido como "caixa amarela". Três tipos de subsídios estavam isentos dos compromissos de redução e, por conseguinte, não foram incluídos no cálculo da AMS: *de minimis*, "caixa verde" e "caixa azul".[67] Os subsídios *de minimis* são aqueles que não superam cinco por cento do valor da produção, seja de produtos específicos (para subsídios específicos por produtos), seja da produção total (para subsídios não específicos por produtos). Políticas de "caixa verde" são aquelas consideradas como tendo efeitos "nulos ou mínimos" sobre a produção e o comércio. Políticas de "caixa azul" designam pagamentos diretos concedidos ao amparo de programas de limitação da produção e atendem a interesses específicos dos EUA e da CE (a categoria foi criada como resultado do Acordo de Blair House).

As disciplinas sobre subsídios domésticos e preços administrados embutidas nos compromissos em relação à AMS complementam aquelas relativas a medidas na fronteira (tarifas e subsídios à exportação). De fato, os três tipos de regras reforçam-se mutuamente. Tanto a redução de tarifas como a limitação dos subsídios

[67] O método de cálculo é descrito no documento MTN/GNG/MA/W/24 – *Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme* ("*Modalities Paper*"), de 20/12/1993.

à exportação tendem a reduzir a margem para fixação de preços mínimos de forma autônoma, pelo efeito da concorrência no mercado doméstico e pela limitação da possibilidade de escoamento de estoques excedentes. A forma de cálculo da AMS – que abrange também o apoio concedido na forma de suporte de preços – acaba estabelecendo uma segunda linha de pressão contra os preços de garantia, em contrapartida de menor rigor em relação a subsídios domésticos propriamente ditos.[68]

1.2.4.1 A REFORMA DA RODADA URUGUAI: ASPECTOS SISTÊMICOS

O objetivo dos países que propunham a liberalização da agricultura no GATT era duplo: primeiro, incorporar o comércio de produtos agrícolas ao sistema de comércio multilateral e fazer com que todas as regras se aplicassem da mesma forma que aos produtos manufaturados; segundo, atingir o mesmo grau de liberalização para bens industriais e agrícolas.

Em relação ao primeiro aspecto – incorporação da agricultura ao GATT e aplicação das mesmas regras que aos produtos manufaturados –, é interessante notar que, do ponto de vista formal, sob o GATT 1947 havia poucas diferenças entre as regras aplicáveis às duas categorias de produtos. O Artigo XI:2(c)(i), sobre restrições quantitativas, era de difícil utilização. Na prática, o Artigo XVI:3, sobre subsídios à exportação, era o único dispositivo efetivo aplicável apenas à agricultura. Além desse Artigo, no entanto, o que fazia com que a agricultura ficasse à margem das disciplinas do Acordo era o *waiver* agrícola norte-americano, as inúmeras derrogações contidas nos protocolos de acessão de países como Japão e Suíça e o fato de que as sucessivas rodadas não haviam conseguido reduzir as tarifas nem constranger efetivamente as barreiras não-tarifárias.

[68] Josling *et alii*, *op. cit.*, p. 208.

Para submeter a agricultura a disciplinas multilaterais, a Rodada Uruguai acabaria por estabelecer um extenso acordo específico sobre agricultura, além de um outro sobre a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias. Além disso, cada país conta agora com uma lista consolidada de compromissos sobre suas políticas agrícolas, em relação a acesso a mercados, subsídios domésticos e subsídios à exportação. Ademais de extensas, as regras aplicáveis à agricultura diferem também, em muitos aspectos significativos, dos dispositivos gerais aplicáveis ao comércio de manufaturas. Em conseqüência, de um ponto de vista formal, a agricultura tornou-se muito mais "específica" na OMC do que era sob o GATT. Paradoxalmente, portanto, foi necessário estabelecer regras diferentes para finalmente impor disciplinas a um setor que havia escapado às que funcionavam para manufaturas – fazendo, assim, com que a agricultura se tornasse, na prática, menos "excepcional", sob a OMC, do que era sob o antigo GATT.[69]

1.2.4.2 A reforma da Rodada Uruguai: a liberalização

As regras e compromissos de redução da Rodada Uruguai significaram relativamente pouco em termos de efetiva liberalização do comércio agrícola. As condições efetivas de acesso a mercados mudaram pouco nos principais mercados desenvolvidos. As quotas tarifárias abertas pela CE, por exemplo, referem-se principalmente a acesso corrente, ou seja, a acordos bilaterais preexistentes; nos EUA, a redução de barreiras para produtos sensíveis, como lácteos, açúcar e suco de laranja, foi modesta. No Canadá, as tarifas resultantes do processo de tarificação ainda são elevadas – em alguns casos, superiores a 300 por cento –, e o acesso depende de quotas tarifárias. No Japão,

[69] Tangermann, Stefan. *Has the Uruguay Round Agreement on Agriculture Worked Well?* International Agricultural Trade Research Consortium, October 2001. < http://agecon.lib.umn.edu/iatrc/wp0101.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

tarifas altas e a natureza do sistema doméstico de processamento e distribuição de alimentos fizeram com que a melhoria de acesso fosse modesta. Apesar de compromissos de acesso mínimo para arroz, por exemplo, não houve redução no preço doméstico, e as quantidades de arroz importado que chegam aos consumidores são pouco significativas. Na Coréia do Sul, as quotas tarifárias são administradas por empresas estatais ou por associações de produtores, o que tende a dificultar as condições de acesso.[70]

Em concorrência nas exportações, as disciplinas negociadas tiveram um impacto mais claro, obrigando a modificações efetivas nos EUA e na CE. Não por acaso, esta foi uma das questões mais difíceis de resolver na Rodada Uruguai. Em uma área em que não havia praticamente limites, o estabelecimento de tetos globais e por quantidades tende a funcionar como uma disciplina efetiva, especialmente em períodos de preços baixos no mercado internacional.[71] Isso é ilustrado pelo fato de que em 1999-2000, em um período de preços internacionais mais baixos, a CE concedeu subsídios à exportação em valores e quantidades próximos ou acima do limite de seus compromissos consolidados para vários produtos: álcool, cereais, carne de porco, leite em pó desnatado, frutas e verduras, arroz, carne de frango.[72]

No que diz respeito a subsídios domésticos, a Rodada Uruguai não teve impacto maior sobre as políticas das principais potências comerciais.[73] O Acordo de Blair House preservou ampla margem de

[70] Josling, Tim; Tangermann, Stefan. *Implementation of the WTO Agreement on Agriculture and developments for the next round of negotiations*. in *European Review of Agricultural Economics*, vol 26 (3) 1999, p. 374-375.

[71] *Id. ibid.*, p. 376.

[72] Van Meijl, Hans, and Van Tongeren, Frank. *The Agenda 2000 CAP reform, world prices and GATT-WTO export constraints*. in *European Review of Agricultural Economics*, Vol 29 (4) 2002, p. 447.

[73] Josling; Tangermann, *op. cit.*, p. 377.

manobra para os subsídios europeus e norte-americanos na "caixa azul", assegurando o cumprimento dos compromissos em relação à AMS.

As disciplinas em relação a AMS criaram maiores dificuldades para Japão, Coréia, Suíça, Noruega, que continuam a conceder volumes de subsídios de caixa amarela próximos de seus limites respectivos. Por coincidência ou não, os países que se encontram mais próximos dos limites de AMS – e que, por conseguinte, dispõem de menos margem de manobra para conceder subsídios que distorcem a produção e o comércio – são os maiores proponentes da tese da multifuncionalidade da agricultura.[74]

De toda forma, como avaliou Desta, em termos de liberalização efetiva, as diferenças entre bens industriais e agrícolas ainda são enormes:[75]

> *[T]he Agriculture Agreement still recognizes, if perhaps only tacitly, that agriculture is different from other classes of goods. The existence of 'special safeguards' and 'special treatment' provisions as parts of the new rules of agricultural market access still distinguishes the new discipline from the general rules applying to non-agricultural products. Moreover, agriculture still stands alone as the area where three-digit tariffs are rather common; where tariff rate quotas have proliferated, thus necessitating deeper government involvement in their administration; where escalation of tariffs with the degree of processing is very high and prohibitive especially for developing country exports; where significant safeguard duties could be imposed on imports in*

[74] USDA, Economic Research Service. *The Use and Abuse of Multifunctionality*, November 1999. <http://www.ers.usda.gov/briefing/WTO/PDF/multifunc1119.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

[75] Desta, *op. cit.*, p. 96.

the most unpredictable fashion regardless of injury considerations, etc. Despite those developments in the rules, therefore, we are still talking in terms of market access for agricultural and non-agricultural goods as two somehow distinct areas of international trade".

O AsA permite avaliações muito distintas, portanto, conforme se olhem as regras da agricultura de um ponto de vista quantitativo ou qualitativo; em relação ao que eram antes da Rodada Uruguai, ou ao que gostariam que fosse os países exportadores. A agricultura foi incorporada à OMC, mas essa incorporação deu-se por meio da criação de regras específicas, menos rigorosas do que as aplicáveis ao comércio de manufaturas. Essa distinção continua a ser um fator de tensão entre, de um lado, os países que defendem o estabelecimento de disciplinas idênticas ou, pelo menos, equivalentes, para produtos agrícolas e manufaturas e, de outro, os países que alegam que os princípios básicos subjacentes ao GATT – vantagens comparativas, liberalização progressiva – não podem ser plenamente aplicados à agricultura, devido à "especificidade" do setor.

1.2.5 As preocupações não-comerciais e a multifuncionalidade na Rodada Uruguai

A fase inicial das negociações da Rodada Uruguai sobre agricultura deu lugar a uma discussão sobre os principais problemas que afetavam o comércio agrícola e suas causas, bem como sobre os princípios básicos que deveriam nortear o comércio mundial nessa área.[76] Os proponentes da liberalização ressaltaram os problemas

[76] GATT. MTN.GNG/5. *Fifth Meeting of the Group of Negotiations on Goods (Negotiating Plan on Agriculture)*, 9/2/1987.

acumulados ao longo das décadas precedentes: (1) desequilíbrios substanciais entre oferta e demanda, preços deprimidos nos mercados internacionais e estoques excessivos; (2) protecionismo, refletido na manutenção de políticas de apoio e medidas que insulavam os produtores domésticos do funcionamento normal de um mecanismo de preços internacionais; (3) falta de regras e disciplinas efetivas no GATT para a agricultura e indisposição de muitos países para acordarem disciplinas internacionais efetivas para a liberalização do comércio agrícola. Os países contrários à liberalização, por sua vez, alegaram que os desequilíbrios entre oferta e demanda refletiam o caráter específico do setor agrícola e considerações econômicas, físicas, políticas e sociodemográficas:[77]

> *... [V]arious factors related to the special rôle agriculture plays in the national context limited the scope for adjustment. Social and structural factors imposed important constraints on moving labour and capital out of agriculture and made it difficult to rely on price policies exclusively as a method of adjusting supply to offset rising productivity. Modest changes in domestic production in these circumstances could have disproportionate effects on the relatively low proportion of production that was traded internationally.*
>
> *[A] series of causes whose effects were cumulative and which posed difficulties peculiar to the agriculture sector. These included: causes of an economic character, notably the growing imbalance between stagnant demand and increasing supply resulting from, inter alia, productivity and*

[77] GATT. MTN.GNG/NG5/W/2 Rev. 1. *Summary of major problems and their causes as identified thus far and of issues considered relevant – Note by the Secretariat – Revision 1*, 25/6/1987.

technological progress; objective or natural causes, such as the weather, the soil and other factors of production which played a specific role in the field of agriculture; causes related to political considerations which went beyond simple economic considerations, such as strategic considerations (security of supply), ecological considerations (maintenance of the countryside and the regulations under which farming had to be conducted), and socio-demographic considerations; and, causes associated with deficiencies in the panoply of governmental support policies.

Não havia, como se vê, um consenso em torno do objetivo negociador.[78] Alguns países continuaram a dizer que a agricultura era "diferente" e não deveria ser submetida às mesmas regras que as manufaturas. Para um grupo significativo de partes contratantes – que incluía a CEE –, a concordância com o objetivo de reforma do comércio agrícola era acompanhada por ressalvas e qualificações que, na prática, teriam por efeito tornar inoperante qualquer reforma que visasse à liberalização do comércio agrícola.

Não é que a CEE e outros países fossem contrários à reforma; o que ocorria é que tinham uma outra concepção do alcance e da direção da reforma. Esses países reconheciam como problema fundamental a existência de desequilíbrios entre oferta e demanda; rejeitavam, no entanto, que a liberalização – redução de subsídios e barreiras ao comércio – fosse a solução. Para a CEE, cada setor enfrentava problemas específicos,[79] que

[78] A falta de consenso foi demonstrada na rejeição do primeiro sumário preparado pelo Secretariado (documento MTN.GNG/NG5/W/2, de 31/3/1987), que foi recusado pelos países contrários à liberalização do comércio agrícola como "parcial". A versão revista tem nove páginas, em contraste com as quatro páginas da nota original.

[79] GATT. MTN.GNG/NG5/W/4. *European Communities: Contribution to the work of the Negotiating Group on Agriculture relating to the identification of major problems and their causes*, 1/5/1987.

deveriam ser resolvidos, ou pelo menos minimizados, por meio de medidas a serem empreendidas por todos. A meta era estabilizar o mercado; a diminuição ou o redirecionamento de subsídios seria apenas um instrumento, e não um fim em si mesmo.[80]

É nesse contexto de divergências fundamentais quanto aos princípios básicos que deveriam reger o comércio de produtos agrícolas que se desenvolve a argumentação em relação aos "objetivos não econômicos" das políticas agrícolas. Embora a tese não fosse nova – diversas variantes foram utilizadas desde os anos 50 –, adquiriu outra dimensão na Rodada Uruguai. Com efeito, do debate e das negociações daquela Rodada resultou a incorporação do conceito de preocupações não-comerciais ao preâmbulo do Acordo sobre Agricultura, assim como ao artigo 20, que trata da continuidade do processo de reformas. A discussão atual sobre preocupações não-comerciais tem, por conseguinte, suas origens na Rodada Uruguai. O Acordo sobre Agricultura não fornece, no entanto, maiores precisões sobre o significado do termo. Por isso, é útil recordar como o conceito foi desenvolvido e apresentado na Rodada Uruguai, como ponto de partida para seu exame detalhado.

Número significativo de documentos das negociações sobre agricultura da Rodada Uruguai faz referência a preocupações não-comerciais ou a expressões análogas ou relacionadas, como "objetivos não-comerciais", "preocupações não-econômicas", "objetivos não-econômicos", "especificidade da agricultura", "características específicas da agricultura", "papéis da agricultura". De maneira geral, trata-se de documentos apresentados por países que buscam cobertura para amplo leque de medidas; por conseguinte, tendem a favorecer definições genéricas e amplas.

É interessante observar a evolução dos termos e dos argumentos, assim como o efeito demonstração entre países com

[80] GATT. MTN.GNG/NG5/W/20. *European Communities Proposal for Multilateral Trade Negotiations on Agriculture*, 26/10/1987.

interesses semelhantes. Assim, durante a primeira fase das negociações (1986-1988), não há registro de nenhuma referência a multifuncionalidade ou à expressão "preocupações não-comerciais". O raciocínio que antecede aqueles conceitos, no entanto, já se faz presente. Na discussão dos "princípios básicos para o comércio agrícola" em maio de 1987, por exemplo, alguns países defendiam, em contraposição aos "princípios orientados para o mercado", "food security in agricultural importing countries, stability of supply and the maintenance of a certain degree of self sufficiency... [t]he specificity of agriculture in general should also be taken into account, including the rôle of agriculture in the preservation of land and the environment".[81]

Nessa primeira fase, os documentos apresentados por países em desenvolvimento importadores líquidos de alimentos contêm as referências mais freqüentes aos "objetivos maiores" das políticas agrícolas. Para o México, quaisquer disciplinas em relação a subsídios não deveriam impedir os Governos de adotarem medidas para aumentar a produção até o nível da auto-suficiência e promover a segurança alimentar e o desenvolvimento rural[82]. Índia,[83] Egito,[84] Jamaica[85] e Coréia[86] também consideraram que os países em desenvolvimento deveriam poder tomar as medidas necessárias para o aumento da

[81] GATT. MTN.GNG/NG5/W/12. *Summary of the main points raised in the course of the Group's consideration of basic principles to govern world trade in agriculture – Note by the Secretariat*, 22/6/1987.

[82] GATT. MTN.GNG/NG5/W/36. *Negotiating Group on Agriculture, 7-8 December 1987 – Statement by Mexico*, 26/1/1988.

[83] GATT. MTN.GNG/NG5/W/37. *Statement by India in the Meeting of the Negotiating Group on Agriculture on 8 December 1987*, 21/12/1987.

[84] GATT. MTN.GNG/NG5/W/38. *Negotiating Group on Agriculture – Statement by the Delegation of Egypt on 8 December 1987*, 21/12/1987.

[85] GATT. MTN.GNG/NG5/W/42. *Negotiating Group on Agriculture – Communication from Jamaica*, 4/2/1988.

[86] GATT. MTN.GNG/NG5/W/80. *Proposal for Negotiations on Agriculture Submitted by the Republic of Korea*, 13/10/1988.

produção de alimentos, buscar a segurança alimentar e o desenvolvimento regional e perseguir outros "objetivos não-econômicos, sociais e ambientais". Os documentos dos países desenvolvidos tendiam a repisar a tecla das ações direcionadas à correção de desequilíbrios setoriais, embora não deixassem de recordar a necessidade de levar em conta "as especificidades da agricultura".[87]

Na segunda fase das negociações – o período entre a decisão de abril de 1989 do Comitê de Negociações Comerciais (CNC) sobre o "pacote" de meio período, que definiu que o objetivo de longo prazo das negociações em agricultura seria o estabelecimento de "um sistema de comércio agrícola eqüitativo e orientado para o mercado",[88] e a Reunião Ministerial de Bruxelas –, os países desenvolvidos passam a utilizar com maior freqüência a expressão "preocupações não-comerciais".

Em maio de 1990, o Secretariado apresentou uma nota com esclarecimentos adicionais apresentados por Japão, países Nórdicos, Coréia, Suíça e Áustria.[89] A nota – elaborada com base em um questionário – constitui a melhor descrição disponível sobre o entendimento que tinham os proponentes do conceito de preocupações não-comerciais e de sua inter-relação com o objetivo de liberalização do comércio agrícola durante a Rodada Uruguai.

O questionário consistia em quatro grupos de questões gerais, além de perguntas específicas referentes às propostas negociadoras de cada país. As questões gerais eram as seguintes:

1) Como as preocupações não-comerciais são levadas em consideração nas suas atuais políticas agrícolas? Existe alguma avaliação

[87] Cf. GATT. MTN.GNG/NG5/W/39. *Japanese Proposal for Negotiations on Agriculture*, 26/12/1987.

[88] GATT. MTN.TNC/11. *Mid-Term Meeting*, 21/4/1989.

[89] GATT. MTN.GNG/NG5/W/161/Add. 2. *Clarification and elaboration of elements of detailed proposals submitted pursuant to the Mid-Term Review Decision – Note by the Secretariat* – Addendum, 18 May 1990.

quantitativa ou exemplos concretos dos efeitos dessas políticas que possam ser fornecidos com base na experiência presente ou passada?

2) Como as preocupações não-comerciais relacionadas à agricultura deveriam ser refletidas em regras fortalecidas e operacionalmente mais efetivas no GATT? Elas dariam lugar a uma nova categoria permanente de exceções àquelas regras ou a algum tipo de disposição provisória? Como seria determinada a elegibilidade para eventuais exceções?

3) Por que não se considera possível atender às preocupações não-comerciais por meios que não distorçam o comércio (por exemplo, por meio de suporte de renda desvinculado da produção, políticas sociais e regionais não vinculadas à produção agrícola), mantendo-se ao mesmo tempo a possibilidade de recurso aos dispositivos sobre salvaguardas do GATT?

4) Em seguimento às questões acima, por acaso a sugestão é de que, com efeito, instrumentos de política que distorcem o comércio deveriam ser permitidos com base em justificativas não-econômicas ou não-comerciais – isto é, que a importância das preocupações não-comerciais se sobrepõe em alguns casos aos objetivos de liberalização comercial da negociação? Se esse é o caso, como compatibilizar essa visão com a Declaração de Punta del Este e com o Acordo da Revisão de Meio Período? Devem as políticas relacionadas com as preocupações não-comerciais serem consideradas como excluídas dos compromissos de reduções progressivas substanciais do apoio e da proteção à agricultura (MTN.TNC/11, p.9)? Caso contrário, por favor elabore sobre o tratamento (redução, disciplinas) propostas para tais políticas.

As respostas à primeira pergunta destacaram a importância dos mecanismos de apoio à agricultura para o atendimento das preocupações não-comerciais, mas sem se arriscarem a quantificar a relação entre preocupações não-comerciais e políticas agrícolas. A única

avaliação quantitativa das preocupações não-comerciais consistiu na indicação, por alguns países, das respectivas taxas de auto-suficiência alimentar.

Em resposta à segunda pergunta – relação entre preocupações não-comerciais e regras do GATT –, o Japão admitiu a necessidade de definir o escopo e de estabelecer condições para invocar medidas sob esse pretexto. A única sugestão concreta feita pelo Japão, no entanto, demonstra que as preocupações não-comerciais serviriam para justificar uma isenção absoluta e permanente em relação às regras: "[c]ontracting parties may, notwithstanding the provisions of GATT Article XI, take border adjustment measures necessary to maintain its required domestic production level in basic foodstuffs for food security considerations". Os Nórdicos responderam que "certas medidas" concebidas para atender às preocupações não-comerciais e sem efeitos "significativos" do ponto de vista do comércio internacional deveriam ser excluídas dos compromissos e disciplinas do GATT, ou sujeitas a disciplinas mais fracas, como notificação e consultas. A Coréia defendeu a continuidade de restrições quantitativas e subsídios para atender a preocupações não-comerciais, inclusive segurança alimentar. A Suíça propôs o reconhecimento do direito de cada país de manter um "nível específico" de produção agrícola considerado necessário para atender às preocupações não-comerciais de sua política agrícola, o que implicaria restrições quantitativas e subsídios. Em contrapartida, a Suíça estaria disposta a conceder um determinado nível de acesso para as importações e a assumir compromissos de limitação da produção.

Quanto à possibilidade de atender às preocupações não-comerciais através de medidas não-distorcivas, a Coréia e o Japão responderam que sua principal preocupação é com a segurança alimentar, o que requer um determinado nível de produção doméstica. Os países Nórdicos foram além e afirmaram que a produção é necessária para atender também a outras preocupações não-comerciais,

mas não deram indicações mais precisas. A Suíça considerou que o apoio desvinculado da produção é importante, mas não seria "politicamente viável nem economicamente justificável" desvincular totalmente o suporte de renda, chegando a invocar o argumento de que "é moralmente errado pagar pessoas saudáveis para não fazerem nada". Apenas a Áustria considerou possível atender às preocupações não-comerciais por meio de medidas que não distorcem o comércio.

Por último, quanto à exclusão das políticas relacionadas a preocupações não-comerciais dos compromissos de redução, todos os países indicaram esperar que suas propostas para as negociações levariam a reduções nos níveis gerais de subsídios, mas insistiram na necessidade de assegurar cobertura multilateral para seus instrumentos de política agrícola.

Não há registro do que teria motivado a escolha da expressão "preocupações não comerciais" em detrimento das alternativas. Na prática não se depreende nenhuma diferença significativa entre as diversas expressões utilizadas: preocupações não-comerciais, objetivos não-comerciais, preocupações não-econômicas, objetivos não-econômicos, objetivos não-comerciais, funções da agricultura. Em julho de 1990, após a apresentação do projeto de acordo-quadro do Presidente do Grupo Negociador de Agricultura,[90] que incorporava a expressão "preocupações não-comerciais" (*non-trade concerns*), os participantes continuavam a referir-se indistintamente a *non-trade functions*, *non-trade concerns*, *non-trade objectives* e *non-economic concerns*.[91] É possível que a escolha tenha sido feita arbitrariamente pelo Presidente do 'Grupo Negociador ou pelo

[90] GATT. MTN.GNG/NG5/W/170. *Framework Agreement on Agriculture Reform Programme – Draft Text by the Chairman*, 11/7/1990.

[91] E.g. as declarações feitas pela Coréia, por Israel e pela Suíça na vigésima-terceira reunião do Grupo Negociador de Agricultura, realizada em julho de 1990 (MTN.GNG/NG5/W/178, MTN.GNG/NG5/W/183 e MTN.GNG/NG5/W/188, respectivamente).

Secretariado. Em 1991, a expressão "preocupações não-comerciais" foi incorporada no preâmbulo do projeto de acordo de agricultura no "Dunkel Draft", na forma que depois seria mantida, sem modificações, na Ata Final.

A palavra "multifuncionalidade" aparece uma única vez nos documentos da Rodada Uruguai: em resposta à pergunta do Secretariado quanto à forma como as preocupações não-comerciais eram levadas em conta nas suas políticas agrícolas, a Suíça respondeu que "...Swiss agricultural policy is mainly motivated and justified by its non-trade concerns. The so-called multifunctionality of the agricultural sector (external effects, market failure) is the reason why market rules and free trade do not and cannot apply fully".[92] O conceito, portanto, já existia, mas ainda não estava suficientemente difundido durante a Rodada Uruguai para ser usado de forma consistente pelos países que, mais tarde, viriam a chamar-se de "amigos da multifuncionalidade".

A referência no preâmbulo do AsA não atribuía nenhum papel às preocupações não-comerciais no contexto do processo de implementação do Acordo sobre Agricultura, nem na interpretação das disciplinas do Acordo. A questão do significado da expressão somente voltaria a colocar-se no contexto das negociações mandatadas (Artigo 20(c) do AsA) e dos preparativos para o lançamento de uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais.

Se o alcance das reformas da Rodada Uruguai foi limitado, não se pode atribuir isso às preocupações não-comerciais. O conceito foi incorporado no Acordo sobre Agricultura de forma mais simbólica do que operacional. Nenhum dispositivo de implementação do AsA referia-se diretamente a elas. Por outro lado, a aceitação do conceito continua a pesar como ameaça à continuidade da liberalização, na medida em que serve como pretexto para medidas de apoio e proteção

[92] MTN.GNG/NG5/W/161/Add. 2., p. 23.

à agricultura e como condicionante para a continuidade do processo de reforma.[93]

1.3. A COMUNIDADE EUROPÉIA

Se a defesa das preocupações não-comerciais e da multifuncionalidade ficasse restrita a pequenos países, sua influência nas negociações da OMC seria mais limitada. É o apoio da Comunidade Européia que, em última instância, dá sustentação política e econômica a esses conceitos.

Historicamente, a CE sempre defendeu que a agricultura não deveria estar submetida às mesmas regras para o comércio internacional que os produtos manufaturados. A Política Agrícola Comum foi fundada sobre princípios como a "preferência comunitária" e a busca da auto-suficiência, com um óbvio viés contra o comércio. O artigo 39 do Tratado de Roma de 1957 já reconhecia "a necessidade de levar em conta a estrutura social da agricultura e as disparidades naturais e estruturais entre as diversas regiões agrícolas, e de efetuar as mudanças necessárias de forma gradual". É fácil ver, nesse tipo de dispositivo, os antecedentes intelectuais da multifuncionalidade.

Na Rodada Uruguai, as propostas iniciais da CE não continham referências nem a preocupações não-comerciais, nem a multifuncionalidade. A estratégia comunitária parecia consistir em defender medidas de controle de oferta e demanda e em resistir até que os demais parceiros desistissem, como ocorrera nas Rodadas anteriores.[94] Em 1990, no entanto, a CE acabaria sendo

[93] Simpson, James R.; Schoenbaum, Thomas J. *Non-trade concerns in WTO trade negotiations: legal and legitimate reasons for revising the "Box" system?* Paper presented at the International Conference *Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading?*, Capri, June 23-26, 2003. <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Papers/Simpson.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

[94] Josling *et alii*, *op. cit.*, p. 172.

responsabilizada pelo impasse nas negociações agrícolas e pelo fracasso da Reunião Ministerial de Bruxelas e, por conseguinte, no adiamento do prazo para conclusão da Rodada Uruguai.

Em maio de 1992, os Estados-Membros aprovaram uma reforma (conhecida pelo nome do Comissário para Agricultura, Ray McSharry) que, em linhas gerais, previa a redução dos preços de intervenção e a compensação pela redução na renda dos agricultores por meio de pagamentos diretos. A reforma permitiu a adoção de posições mais flexíveis – em particular, a aceitação de compromissos separados em relação a acesso, subsídios domésticos e subsídios à exportação e o abandono da demanda pelo aumento da proteção em alguns setores (o chamado reequilíbrio, ou *rebalancing*, da proteção).[95] A CE continuou irredutível, no entanto, em relação à exclusão de pagamentos diretos aos agricultores de compromissos de redução. Esse foi, aliás, o principal argumento invocado para a reação negativa da CE ao "Dunkel Draft".[96]

É a partir da reforma da PAC de 1992 que o conceito da multifuncionalidade da agricultura surge no contexto europeu.[97] A CE passou logo em seguida a empenhar-se por sua aceitação em diversos foros internacionais, como a FAO e a OCDE. Ainda levaria alguns

[95] As opiniões divergem quanto à importância relativa da Rodada e de fatores internos para a realização da reforma. Cf., por exemplo, Josling *et alii*, *op. cit.*, p. 71; Delcros, Fabian. *The Legal Status of Agriculture in the World Trade Organization: State of Play at the Start of the Negotiations*. *in* *Journal of World Trade Law*, vol. 36(2): 219-253, 2002; Coleman, William D.; Tangermann, Stefan. *The 1992 CAP Reform, the Uruguay Round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games*. *in* *Journal of Common Market Studies*, September 1999 Vol. 37 nr. 3, pp. 385-405.

[96] Breen, John M.. *Agriculture*. *in* Stewart, Terence P. (ed.). *The GATT Uruguay Round: a Negotiating History (1986-1992)*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993, pp. 85-86.

[97] Hermelin, Bénédicte; Tavernier, Karine. *Multifunctionality of Agriculture in EU-Mercosur Negotiations*. *in* Valladão, Alfredo; Page, Sheila (ed.). *Agriculture and Agribusiness in the EU-Mercosur Negotiations*. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2003, p. 180.

anos, no entanto, até que as instituições comunitárias incorporassem o termo definitivamente a seu léxico e a sua retórica.[98] Um dos momentos definidores foi a apresentação, em março de 1998, da proposta de reforma da CAP denominada de "Agenda 2000", na qual a Comissão desenvolve – de forma um tanto eurocêntrica – sua visão da multifuncionalidade:

> *For centuries Europe's agriculture has performed many functions in the economy and the environment and has played many roles in society and in caring for the land. That is why it is vital … that multifunctional agriculture must develop throughout Europe, including those regions facing particular difficulties. … care will accordingly need to be taken to provide proper compensation for natural constraints and disadvantages.*
>
> *The fundamental difference between the European model and that of our major competitors lies in the multifunctional nature of Europe's agriculture and the part it plays in the economy and the environment, in society and in preserving the landscape, whence the need to maintain farming throughout Europe and to safeguard farmer's incomes.*[99]

A partir de então, a CE redobrou os esforços para o reconhecimento da multifuncionalidade como princípio na OMC. A posição da União Européia em relação às negociações agrícolas na

[98] Swinbank, Alan. *Multifunctionality: a European Euphemism for Protection?* Paper presented at the Conference on Multifunctional Agriculture – a European Model, at the National Agricultural Centre, Stoneleigh, 29/11/2001. <http://www.apd.rdg.ac.uk/AgEcon/research/workingpapers/as1.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

[99] Commission of the European Communities, *Proposals for Council Regulations (EC) concerning reform of the Common Agricultural Policy* (COM (1998)158). Brussels: 1998.

"Rodada do Milênio", por exemplo, continha diversas referências tanto a multifuncionalidade como a preocupações não-comerciais:

> *The Council considers that an appropriate balance has to be struck in the outcome of the negotiations between trade and non-trade issues, most of which result from the multifunctional role of agriculture or are intended to answer the legitimate concerns of the rural world and of consumers. This applies in particular to the multifunctional role of agriculture including environmental protection, safety and quality of food and animal welfare.*
>
> *The Council considers it essential to ensure that progress on trade issues does not damage the ability of those employed in agriculture to supply public goods, in particular as regards the environment and the sustained vitality of rural areas. For the Council, direct aid measures with no or minimal trade impact must have an important role to play in this context.*[100]

Com o fracasso da Reunião Ministerial de Seattle, em 1999, e o adiamento da nova Rodada, teriam início as "negociações mandatadas", previstas no Artigo 20 do AsA. Para a CE, os protestos anti-globalização eram manifestações de apoio a suas teses:

> *The public demonstrations, starting in Seattle, and more recently at the G8 Summit in Genoa, which rallied under the general banner of the "anti-globalisation movement", served to demonstrate that civil society at large is worried about*

[100] UK House of Commons. *Select Committee on Agriculture. WTO Millenium Round – Council Conclusions*. <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199900/cmselect/cmagric/246/00403p06.htm> Acesso em 22/6/2004.

the effects that trade can have on issues such as protection of the environment, development efforts and animal welfare.[101]

A defesa da multifuncionalidade continuaria a ser uma prioridade para a Comunidade nas negociações mandatadas e no processo preparatório da nova rodada de negociações na OMC. Depois de lançada a Rodada de Doha, as preocupações não-comerciais continuaram a ser um dos pratos de resistência do discurso comunitário. Em uma reunião ministerial informal realizada em Sharm el Sheikh, em 21-22 de junho de 2003, o Comissário Pascal Lamy chegou a afirmar que a negociação agrícola repousa sobre quatro, e não apenas três, pilares: acesso a mercados, apoio doméstico, subsídios à exportação – e preocupações não-comerciais.[102]

1.4 A OCDE

A OCDE deu início, a partir de 1982, a um trabalho analítico sobre políticas agrícolas e comércio internacional. Afastando-se da tradição,[103] o Secretariado da OCDE, em resposta a um mandato ministerial, iniciou estudos quantitativos desagregados por país, estabelecendo, pela primeira vez, dados comparáveis internacionalmente sobre os níveis de subsídios nos países desenvolvidos. Entre os resultados desses estudos, destaca-se a elaboração dos conceitos de PSE (*producer subsidy equivalent*) e de CSE (*consumer subsidy equivalent*); a identificação dos efeitos de distorção sobre o comércio

[101] European Commmission, Directorate-General for Agriculture. *Non-trade concerns*. <http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/newround/fiche_6.pdf> Acesso em 22/6/2004.

[102] A observação foi relatada por um dos integrantes da delegação brasileira à reunião.

[103] Até então, a Organização tinha evitado fazer críticas específicas a países em relação a questões agrícolas controvertidas. Josling *et alii*, *op. cit.*, p. 105.

de distintas formas de intervenção; a demonstração do vínculo entre políticas domésticas e comércio; a indicação de que alguns preços mundiais aumentariam com a redução dos subsídios; a demonstração dos nexos entre diferentes mercados de produtos; a identificação do volume e da origem dos recursos – tanto dos Governos como dos consumidores – destinados à agricultura nos países desenvolvidos.[104] Esse trabalho teria continuidade com a realização de número considerável de estudos específicos e periódicos pela OCDE sobre agricultura[105] e com a publicação de trabalhos de especialistas independentes. Merece registro, nesse contexto, a publicação, em 1988, de um *working paper* de L. Alan Winters sobre os objetivos não-econômicos das políticas agrícolas.[106]

Em maio de 1987, uma reunião ministerial da OCDE acordou um conjunto de princípios para a reforma das políticas agrícolas nos países Membros. As conclusões basearam-se nas análises e pesquisas efetuadas pelo Secretariado, que demonstravam o custo e a magnitude das distorções no mercado causados pelas políticas agrícolas dos países desenvolvidos. Entre os princípios acordados então, destacava-se o reconhecimento de que a reforma deveria basear-se em uma "redução progressiva e concertada do apoio doméstico".

Em 1992, os Ministros da Agricultura da OCDE adicionaram novas dimensões ao processo de reforma, ao enfatizarem a necessidade de considerar o ajuste estrutural no setor agrícola, questões ambientais e desenvolvimento rural. Essas questões foram debatidas em uma reunião do Comitê de Agricultura da OCDE, em nível ministerial, em

[104] Josling *et alii*, *op. cit.*, pp. 107-109.

[105] OECD, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries; Trade Directorate. *The OECD and Agricultural Trade Analysis: Recent History, Possible Future Directions* (COM/AGR/CA/TD/TC/WS(98)109). Paris, 22/10/1998.

[106] Winters, L. Alan. *The So-called "Non-economic" Objectives of Agricultural Policy*. Paris: OECD, Department of Economics and Statistics, Working Paper nr. 52, April 1988.

março de 1998. A reunião, intitulada *Agriculture in a Changing World: Which Policies for Tomorrow*,[107] analisou as reformas realizadas nos dez anos anteriores e fez uma avaliação das perspectivas para o futuro. Ao final da reunião, os Ministros da Agricultura assinaram um comunicado de imprensa que contém referência ao "caráter multifuncional da agricultura" e admite a relevância de intervenções para correção de falhas de mercado:

> *Beyond its primary function of supplying food and fibre, agricultural activity can also shape the landscape, provide environmental benefits such as land conservation, the sustainable management of renewable natural resources and the preservation of bio-diversity, and contribute to the socio-economic viability of many rural areas. In many OECD countries, because of this multifunctional character, agriculture plays a particularly important role in the economic life of rural areas. There can be a role for policy where there is an absence of effective markets for such public goods, where all costs and benefits are not internalised. The reform of agricultural policy according to the principles agreed upon in the OECD in 1987, including well-targeted policy measures, will enable the sector to contribute to the viability of rural areas and address environmental issues, while enhancing efficient and sustainable resource use in agriculture.*[108]

Assim como o trabalho desenvolvido na OCDE a partir do início dos anos 80 havia contribuído para reforçar o movimento pela

[107] OECD. *Meeting of the Committee for Agriculture at Ministerial Level – Agriculture in a Changing World: Which Policies for Tomorrow? 5-6/3/1998*. <http://www1.oecd.org/agr/ministerial/commune.htm> Acesso em 22/6/2004.

[108] *Ibid*.., parágrafo 10.

reforma das políticas agrícolas, essa referência foi percebida como uma vitória pelos defensores da multifuncionalidade da agricultura. A partir de então, a CE, a Suíça e outros países "amigos da multifuncionalidade" passaram a alegar que o conceito havia sido reconhecido internacionalmente.

O Comunicado serviu, pelo menos, para que o Secretariado se engajasse em um importante trabalho analítico sobre a multifuncionalidade, que viria a constituir uma das principais referências para a discussão do conceito de multifuncionalidade e de sua relação com o processo de reforma das políticas agrícolas.

1.5 Conclusão

O histórico das negociações sobre agricultura no GATT ilustra a magnitude das dificuldades para disciplinar o comércio internacional nessa área. Sucessivas tentativas para estabelecer disciplinas e para reduzir barreiras fracassaram, em boa medida devido à determinação da CEE em preservar sua principal política comum e à inconsistência da posição norte-americana, que oscilava entre os objetivos ambiciosos para suas exportações agrícolas e seus interesses defensivos ou conservadores. A inoperância das regras do GATT para produtos agrícolas constituía, no entanto, uma aberração, tanto do ponto de vista econômico como político. A extensão das distorções acabaria gerando o apoio necessário para que se fizesse nova tentativa para disciplinar o comércio agrícola nos anos 80, no contexto de um esforço mais amplo de ampliação e fortalecimento do GATT.

As negociações da Rodada Uruguai revelaram mais uma vez, no entanto, a fragilidade do consenso quanto ao alcance e ao conteúdo da reforma do comércio agrícola. Em duas ocasiões – em Montreal em 1988 e em Bruxelas em 1990 – a própria conclusão da Rodada Uruguai esteve em risco em razão de divergências quanto ao objetivo

das negociações na área agrícola. Os debates mostraram também a força e a persistência da tese de que a agricultura é um setor "diferente", que deve estar sujeito a regras distintas das que se aplicam a outros setores.

A Rodada Uruguai modificou radicalmente o sistema do GATT, culminando com o estabelecimento de uma estrutura formal e institucional muito mais sofisticada do que a que existia anteriormente. Ainda assim, não foi uma reforma completa nem final: na verdade, foi mais uma etapa – importante, complexa, talvez até mesmo revolucionária, mas apenas uma etapa – na evolução do sistema de comércio multilateral. No que concerne a agricultura, obteve-se sua incorporação ao sistema, não por meio da equiparação aos produtos industriais, mas do estabelecimento de um conjunto de regras específicas. Essas regras ainda permitem a manutenção de restrições e distorções no comércio de produtos agrícolas significativamente maiores do que as que existem para manufaturas.

A necessidade de continuação do processo de reforma foi reconhecida no próprio texto do Acordo de Agricultura, no seu artigo 20. Há acordo quanto à continuidade da reforma, mas não quanto a seu significado e alcance. Para os países exportadores, o objetivo final deve ser a aplicação ao comércio de produtos agrícolas de regras idênticas às que se aplicam ao comércio de quaisquer bens. Um número considerável de países, no entanto, rejeita essa tese. Para esses países, a agricultura é um setor diferenciado, para o qual se fazem necessárias exceções permanentes.

Os defensores da "especificidade" da agricultura desenvolveram, no contexto da Rodada, a tese das preocupações não-comerciais como justificativa para qualificar, retardar e moderar o alcance dos compromissos de redução de subsídios e da proteção. O termo "preocupações não-comerciais" foi-se disseminando gradualmente durante a Rodada Uruguai, acabando por suplantar expressões

equivalentes como "objetivos não-econômicos", "objetivos não-comerciais" e "funções não-comerciais". Não é possível, no entanto, identificar nenhum significado especial, e esses termos podem ser considerados como sinônimos. Posteriormente, a tese da especificidade da agricultura foi elaborada com o desenvolvimento do conceito de "multifuncionalidade". A Comunidade Européia é um dos principais proponentes desse conceito, para o qual buscou, nos anos 90, reconhecimento internacional.

Um dos foros desse debate é a OCDE, organismo internacional que dispõe de considerável capacidade analítica. A OCDE vem dedicando recursos substanciais ao estudo do conceito de multifuncionalidade e de suas implicações para as políticas agrícolas e comerciais. É razoável supor que esses trabalhos – como os efetuados nos anos 80 em relação às políticas agrícolas – venham a exercer influência sobre as discussões e negociações na OMC.

Embora não se possa minimizar a importância das divergências conceituais ainda existentes, não deixa de ser positivo o fato de que os protecionistas se vejam agora compelidos a buscar uma racionalização econômica para suas idéias. Pelo menos nesse sentido, portanto, a Rodada Uruguai teve sucesso: a agricultura foi incorporada ao sistema, e não há mais lugar para tratar as demandas por maior liberalização com um simples *fin de non recevoir*, como tantas vezes ocorrera no passado.

CAPÍTULO II

A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO CONCEITO NA OMC: DA MULTIFUNCIONALIDADE ÀS PREOCUPAÇÕES NÃO-COMERCIAIS

A Instrumentalização do Conceito na OMC: da Multifuncionalidade às Preocupações não-comerciais

A Rodada Uruguai reconheceu o conceito de preocupações não-comerciais, mas não o de multifuncionalidade. De acordo com o Artigo 20(c) do AsA, as preocupações não-comerciais seriam um dos elementos – juntamente com o tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e o objetivo de estabelecer um sistema de comércio agrícola eqüitativo e orientado para o mercado – a serem levados em conta nas negociações para a continuidade do processo de reforma do comércio agrícola, previstas para iniciarem-se em 2000 (as negociações "mandatadas", isto é, aquelas que já dispunham de um mandato negociador previsto no próprio AsA). Mas a multifuncionalidade também se incorporou ao debate, se não à agenda da OMC, a partir dos processos preparatórios das negociações mandatadas e de uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais.

Em 1996, a I Conferência Ministerial da OMC, em Cingapura, aprovou a recomendação do Comitê de Agricultura de que as negociações mandatadas fossem preparadas por meio de (1) uma avaliação da implementação do Acordo de Agricultura e (2) um processo de análise e intercâmbio de informações (*Analysis and Information Exchange* – AIE).[109] O processo AIE foi conduzido pelo próprio Comitê

[109] Cf. parágrafo 12 do relatório do Comitê de Agricultura (G/L/131, 7/11/1996). A recomendação foi adotada pelo parágrafo 19 da Declaração Ministerial de Cingapura (WT/MIN(96)/DEC).

de Agricultura, em 12 reuniões realizadas de março de 1997 a setembro de 1999, com base em documentos informais apresentados pelos países membros.[110] Dos 74 documentos apresentados, 22 – quase um terço do total – tratavam de multifuncionalidade e/ou de preocupações não-comerciais. Nenhuma conclusão foi adotada: o processo serviu apenas para o "melhor entendimento das questões envolvidas e para a identificação dos interesses antes do início das negociações".[111]

Embora o entendimento dos países defensores do aprofundamento da reforma do comércio agrícola fosse de que já tinham "pago" pelas negociações mandatadas durante a Rodada Uruguai, a CE alegava que a profundidade e o alcance de eventuais reformas dependeriam da possibilidade de negociação de um pacote mais amplo. Pelo menos desde 1997, o Comissário para o Comércio, Leon Brittan, já defendia a realização de uma nova rodada – a "rodada do Milênio".[112] A proposta foi oficializada na II Conferência Ministerial, realizada em Genebra em 1998. Decidiu-se então dar início a um processo preparatório para a III Conferência Ministerial, que se realizaria em Seattle em 1999. O processo visava a habilitar o Conselho Geral a "submit recommendations regarding the WTO's work programme, including further liberalization sufficiently broad-based to respond to the range of interests and concerns of all Members, within the WTO framework, that will enable us to take decisions at the Third Session of the Ministerial Conference".[113]

O processo preparatório de Seattle, lançado em meados de 1998, acabou-se superpondo ao AIE. Embora menos numerosos e de

[110] WTO. G/AG/R/10. *Summary Report of the Meeting Held on 13-14 March 1997 – Note by the Secretariat*, 23/4/1997.

[111] WTO. G/L/322. *Committe on Agriculture: General Council Overview of WTO Activities (1999)*, 6/10/1999.

[112] *Brittan beats the drum for new round of trade talks*. *in The European*, 29/5/1997.

[113] WTO. WT/MIN(98)/DEC/1. *Ministerial Declaration adopted 20 May 1998*, parágrafo 9.

caráter mais genérico do que os documentos do AIE, os documentos preparatórios para a Conferência de Seattle também contêm diversas referências a multifuncionalidade e a preocupações não-comerciais. As propostas do processo preparatório acabariam sendo incorporadas, ao menos parcialmente, no projeto de Declaração Ministerial para Seattle[114] (o *Mchumo Draft*, do nome do Presidente do Conselho Geral, Embaixador Ali Mchumo, da Tanzânia). Com o fracasso da Conferência Ministerial de Seattle e a conseqüente rejeição da proposta de lançamento de uma nova rodada de negociações comerciais, tiveram início no ano 2000 as negociações previstas no artigo 20 do Acordo sobre Agricultura.

Esse conjunto de documentos – do AIE, do processo preparatório de Seattle e das negociações mandatadas em agricultura – permite uma primeira aproximação do significado dos conceitos de multifuncionalidade e preocupações não-comerciais. O objetivo é tentar delimitar e precisar os conceitos, estabelecer uma lista preliminar de preocupações não-comerciais e identificar as medidas propostas para atendê-las. As propostas apresentadas no contexto da Rodada de Doha, por sua vez, serão tratadas mais adiante, no Capítulo 6.

2.1 O ARGUMENTO GENÉRICO: A MULTIFUNCIONALIDADE

Como se viu no Capítulo 1, os países contrários à liberalização do comércio agrícola utilizavam durante a Rodada Uruguai as preocupações não-comerciais e outras expressões equivalentes para justificar suas demandas por regras específicas, mais restritivas, para o comércio agrícola. O termo multifuncionalidade só ganharia destaque mais tarde. Foi incorporado, de maneira sumária, na Agenda 21,

[114] WTO. JOB(99) 5868 Rev. 1. *Preparations for the Ministerial Conference – Ministerial Text: Revised Draft*, 19/10/1999.

aprovada no Rio de Janeiro em 1992,[115] passou a ser utilizado com freqüência crescente pela CE e adquiriu algum grau de legitimidade multilateral – pelo menos na visão de seus proponentes – ao ser mencionado em um comunicado de imprensa de Ministros da Agricultura da OCDE em 1998.

No contexto da OMC, portanto, as referências a multifuncionalidade são posteriores às menções às preocupações não-comerciais. O desenvolvimento *a posteriori* de um argumento mais genérico provavelmente explica-se pela conveniência de estabelecer um nexo mais claro e, sobretudo, mais abrangente entre a agricultura e as preocupações não-comerciais. Ao caracterizar as preocupações não-comerciais como subprodutos da atividade agrícola, os proponentes podiam defender melhor a necessidade de intervenção governamental no comércio agrícola para promover as preocupações não-comerciais. Além disso, justificar-se-iam regras genéricas na OMC para que cada país buscasse promover as preocupações não-comerciais que considerasse prioritárias, o que tinha a vantagem adicional de reunir os proponentes de distintas preocupações não-comerciais em torno de uma única bandeira. O que fica claro, de todo modo, é que o conceito foi construído para atender a determinados fins.

Durante o processo de intercâmbio de análises e informações (AIE) e na preparação da Ministerial de Seattle, foi apresentado um número significativo de documentos que tratavam de multifuncionalidade, por países desenvolvidos e em desenvolvimento, favoráveis e contrários à tese. Nas negociações mandatadas, utilizou-se principalmente a expressão do artigo 20 do Acordo sobre Agricultura, "preocupações não-comerciais". Esses documentos constituem a principal referência para tentar estabelecer o

[115] Agenda 21, Chapter 14. United Nations. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992*. Vol. I, Resolutions Adopted by the Conference (United Nations publication, Sales No. E.93.I.8 and corrigendum), resolution 1, annex I, 1992.

significado do conceito na OMC. A primeira observação digna de nota é que não havia uma definição comumente aceita de multifuncionalidade: cada país – e por vezes o mesmo país, em documentos diferentes – parece utilizar o conceito com uma conotação distinta.

2.1.1 MULTIFUNCIONALIDADE COMO EXTERNALIDADE E FALHAS DE MERCADO

A Noruega apresentou quatro documentos no processo AIE,[116] nos quais defendeu a tese de que as preocupações não-comerciais são externalidades decorrentes do caráter multifuncional da agricultura. Devido a falhas de mercado, justifica-se a concessão de subsídios:

> *The NTCs are embodied into the concept of multifunctionality. Agriculture may be defined as multifunctional when it has one or several roles or functions in addition to its primary role of producing food and fibre… The NTCs are also closely related to the concept of externalities and market failures. All NTCs may be characterised as positive external effects of the agricultural production for which economic theory generally recommends subsidies in order to correct the market failure and restore efficiency.*[117]

Embora reconheça a existência de externalidades negativas, para a Noruega, apenas as positivas devem ser levadas em conta na OMC:

[116] WTO. AIE/22, Norway, *Non-trade concerns in a multifunctional agriculture – implications for agricultural policy and the multilateral trading system*, 2/6/1998; AIE/48, Norway, *Environmental Effects of Trade Liberalization in the Agricultural Sector*, 2/3/1999; AIE/57, Norway, *Food security and the role of domestic agricultural food production*, 7/6/1999; AIE/68, Norway, *Appropriate Policy Measure Combinations to Safeguard Non-Trade Concerns of a Multifunctional Agriculture*, 17/9/1999.

[117] WTO. AIE/22, Norway, 2/6/1988, p. 5.

> *Negative externalities are also frequent in agriculture... However, there is a fundamental distinction between negative and positive externalities as regards their relationship to the multilateral trading system. The former can be tackled through national measures for which there are no limits or restrictions in multilateral commitments. This is not the case regarding positive externalities such as NTCs. The correction of such market failures commonly requires subsidies, which may, on the contrary, conflict with WTO commitments.*[118]

A conclusão é de que os subsídios desvinculados podem ser úteis para suplementar a renda dos produtores, mas, para assegurar a produção em níveis adequados dos serviços caracterizados como preocupações não-comerciais, o melhor instrumento são os subsídios à produção. E para que não haja dúvidas, a Noruega esclarece que as preocupações não-comerciais são as mais importantes:

> *... whereas decoupled support is generally an appropriate means to achieve pure income objectives, support coupled to the agricultural production seems to be the most efficient way of ensuring a sufficient production level of public goods... in this context, it should be noted that the Norwegian agricultural policy is not primarily based on income considerations, but aims at ensuring a sufficient level of public goods, such as food security, rural viability and environmental protection, demanded by the Norwegian society.*[119]

[118] *Ibid.*., p. 1.

[119] *Ibid.*., p. 9.

Para a estimativa da divergência entre preços privados e sociais – causa da falha de mercado –, a Noruega favorecia uma solução simples:

> *A number of valuation techniques exist in order to quantify in monetary terms the willingness to pay for public goods. However, these techniques are time-consuming and costly, and more importantly, it is questioned whether the society's preferences for non-marketable public goods can ever be assessed appropriately in monetary terms... Therefore, public support to agriculture voted in Parliament may indicate the society's willingness to pay for public goods.*[120]

Em um documento posterior, a Noruega ampliaria a noção de apoio público para abranger, além dos subsídios, outras medidas de apoio à produção, como as restrições de acesso.[121] O que a Noruega defende são regras distintas para a agricultura na OMC:

> *The limitations of market approaches to ensure food security and the lack of functioning markets in case of important non-food agricultural functions are basic characteristics of the agricultural sector that imply that agriculture, also in the future, will have to be treated separately within the multilateral trading system.* [122]

O primeiro documento apresentado pela CE no processo AIE também desenvolveu um conceito de multifuncionalidade baseado

[120] *Ibid..*, p. 8.

[121] WTO. AIE/68, Norway, 17/9/1999.

[122] WTO. WT/GC/W/238. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference – Agriculture – Communication from Norway*, 6/7/1999.

nas noções de externalidades e de bens públicos:[123] [a]griculture is multifunctional because it is not limited to the sole function of producing food and fibers but also has a number of other functions…Agriculture produces services which are linked to the land and which are mainly of a public good character".

Assegurar o fornecimento desses serviços em quantidades adequadas requer apoio vinculado ao menos em parte à produção agrícola:

> *Therefore, in order to secure the provisions of such public goods and, more generally speaking, in order to be sure that the functions of agriculture other than the production of food and fibers will be undertaken, public intervention is necessary. Given the interdependence between the various functions of agriculture, supporting the other functions of agriculture cannot be seen as completely separate from its production function. Ensuring the fulfillment of the multifunctional role of agriculture requires policies encompassing agriculture as a whole.*[124]

O Japão endossou a noção de multifuncionalidade da agricultura incorporada pelos Ministros da Agricultura da OCDE em seu comunicado de 1998, que segue a mesma linha, ou seja, de que a agricultura desempenha outras funções vinculadas à produção de alimentos e fibras, como a conservação do solo, a formação da paisagem, o manejo sustentável dos recursos naturais renováveis, a preservação da biodiversidade e a viabilização sócio-econômica das áreas rurais.[125] Da descrição das preocupações não-comerciais

[123] WTO. AIE/40. *Contribution of the European Community on the Mulfunctional Character of Agriculture*, 28/9/1998, parágrafos 5 e 6.

[124] *Ibid*.., parágrafo 20.

[125] WTO. AIE/25, Japan. *Non-Trade Concerns on Agriculture*, 2/6/1998.

associadas à multifuncionalidade da agricultura, depreende-se um foco quase exclusivo na produção de arroz: prevenção de inundações, da erosão do solo e de deslizamentos, manejo de dejetos orgânicos, absorção de dióxido de enxofre e de dióxido de nitrogênio, segurança alimentar[126]. Uma coisa, no entanto, é certa:

> *Market mechanism alone cannot lead to the realization of an agricultural production method that will embody the multifunctionality of agriculture...The multifunctionality of agriculture, with its aspect of public goods, is closely related to agricultural production. Thus, policy intervention (domestic support) in this aspect cannot be completely dissociated from production as a certain level of intervention is required for the fulfilment of the multifunctionality of agriculture, including food security.*[127]

As implicações dessa perspectiva ficaram ainda mais claras com a apresentação da proposta negociadora do Japão durante as negociações mandatadas.[128] Um anexo à proposta esclarece como o conceito de multifuncionalidade da agricultura e a segurança alimentar foram tomados em consideração. Em acesso a mercados, "appropriate levels of tariffs and access opportunities should be determined with flexibility… in order to secure the benefits of multifunctionality and to ensure food security in each country". As regras e disciplinas sobre apoio doméstico deveriam ser "melhoradas" com a flexibilização dos requisitos da "caixa verde", a manutenção da "caixa azul" e a

[126] WTO. AIE/60, Japan. *Multi-Functionality in Japan*, 21/6/1999.

[127] WTO. WT/GC/W/220. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference – Negotiations on Agriculture – Communication from Japan*, 28/6/1999.

[128] WTO. G/AG/NG/W/91. *Negotiating Proposal by Japan on WTO Agricultural Negotiations*, 21/12/2000.

determinação do AMS de forma "realista". Em relação a exportações, a proposta omite a questão dos subsídios e trata apenas da necessidade de assegurar estabilidade e previsibilidade. Sugere, por fim, limitações às empresas estatais exportadoras, mas defende a manutenção dessas empresas quando voltadas para a importação.

A Coréia também entendeu a multifuncionalidade no sentido de externalidades do setor agrícola:

> *"... [T]he role of agriculture is not confined to food supply, but it contributes to shaping the landscape and providing environmental benefits such as land conservation, sustainable management of renewable natural resources and preservation of bio-diversity, and strengthening socio-economic viability in rural areas.*[129]

Essas externalidades não remuneradas pelo mercado justificariam volumes virtualmente ilimitados de apoio governamental: "[a] recent study indicates that the monetary value of flood control by rice paddy in Korea reaches over 10 billion dollars, far exceeding the total rice output, 7.8 billion dollars in 1993".[130]

Todos os países favoráveis à liberalização do comércio agrícola que apresentaram documentos sobre multifuncionalidade estabeleceram uma relação com os conceitos de externalidades e de falhas de mercados (Nova Zelândia,[131] Argentina[132] – vide abaixo –, Austrália,[133]

[129] WTO. AIE/39, Korea. *Non-Trade Concerns in Net Food-Importing Countries*, 22/9/1998, parágrafo 7.

[130] *Ibid.*., parágrafo 9.

[131] WTO. AIE/28, New Zealand. *Side Effects of Agricultural Policies and Production*, 9/6/1988.

[132] WTO. AIE/32, Argentina. *Non-Trade Concerns in the Next Agricultural Negotiations*, 27/7/1998.

[133] WTO. AIE/36, Australia. *Non-Trade Concerns*, 4/9/1998.

EUA[134] e Uruguai[135]). À diferença dos defensores da multifuncionalidade, no entanto, esses países argumentaram que eventuais externalidades e bens públicos deveriam ser objeto de políticas específicas, direcionadas e desvinculadas da produção. Medidas genéricas, como os subsídios à produção, não se prestariam para atingir objetivos específicos, além de provavelmente causarem danos em outras áreas e a outros países.

Essa argumentação refletia a percepção daqueles países de que o debate sobre multifuncionalidade era um simples pretexto para a manutenção de políticas protecionistas. Esse foi o tom utilizado no Comunicado Ministerial do Grupo de Cairns em 1999:

> *Some WTO Members suggest that the so-called "multifunctional" objectives of agriculture – rural employment, landscape and the like – justify maintaining high levels of agricultural support and protection. Just as it would not be acceptable to introduce "multifunctionality" in the WTO for manufacturing and services, there is similarly no justification to apply it in agriculture. Non-trade objectives should not be used as a smoke screen for protectionist policies which perpetuate poverty, hunger and environmental degradation. The WTO recognises non-trade concerns and these can be addressed through targeted and transparent policies which do not distort production and trade.*[136]

[134] WTO. AIE/34, United States, *Non-Trade Concerns and Agriculture*, 2/9/1998; AIE/64, United States, *The 'Multifunctional' Character of Agriculture, Food Security and other Non-Trade Concerns*, 22/6/1999.

[135] WTO. AIE /74, Uruguay. *The Multifunctional Character of Agriculture and Land*, 28/9/1999.

[136] WTO. WT/L/312. *Nineteenth Ministerial Meeting of the Cairns Group*, 3/9/1999.

2.1.2 MULTIFUNCIONALIDADE COMO SINÔNIMO DE PREOCUPAÇÕES NÃO-COMERCIAIS

A Suíça apresentou um documento no AIE, em setembro de 1999,[137] que utiliza o conceito de multifuncionalidade em relação às políticas agrícolas. A multifuncionalidade como característica da agricultura pode ser entendida como implícita na argumentação, mas a ênfase do documento é nos objetivos: "...national agricultural policies often have a multifunctional character (production, respect of the environment, food security, rural development and decentralised settlement of the territory). In this context, the term of multifunctionality of agricultural policies is often used".

Na realidade, portanto, no AIE, assim como no processo preparatório para Seattle[138] e nas negociações mandatadas,[139] a Suíça utilizou "multifuncionalidade" de uma forma que pode ser entendida como um sinônimo para preocupações não-comerciais.

Um dos documentos da Noruega no AIE também buscou esclarecer a relação entre os dois conceitos de uma forma que identifica as preocupações não-comerciais com o conjunto de funções englobadas pela noção de multifuncionalidade:

> *Agriculture is multifunctional when it has one or several functions in addition to its primary role of producing food and fibre (see Communiqué from OECD Agriculture Ministers, March 1998). Different NTCs may be regarded as such functions. The concept of multifunctionality therefore*

[137] WTO. AIE/67, Switzerland. *The Multifunctional Dimension of Agriculture*, 17/9/1999.

[138] WTO. WT/GC/W/261. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference – Negotiations on Agriculture – Communication from Switzerland*, 20/7/1999.

[139] WTO. G/AG/NG/W/94. *WTO: Negotiations on Agriculture – Proposal by Switzerland*, 21/12/2000.

greatly overlaps with the NTCs referred to in the Agreement on Agriculture. While the concept of multifunctionality, in our view, is preferable from an analytical point of view, for most practical purposes the concepts of multifunctionality and NTCs are to a large extent identical.[140]

2.1.3 MULTIFUNCIONALIDADE COMO UMA PREOCUPAÇÃO NÃO-COMERCIAL EM SI MESMA

Como foi visto acima, o primeiro documento apresentado pela CE no processo AIE esposava o conceito de multifuncionalidade como característica inerente à atividade agrícola e relacionava-o com o suprimento de externalidades e bens públicos. No segundo documento, apresentado exatamente um ano mais tarde, no entanto, a CE, algo confusamente, identifica a própria multifuncionalidade como uma preocupação não-comercial:

For the European Community safeguarding the existing multifunctional character of its agriculture, as well as enhancing its multifunctional role for the future, is … a non-trade concern… For many WTO members the main non-trade concern with regard to agriculture is its multifunctional role.[141]

Nessa acepção – que foi utilizada mais vezes[142] –, multifuncionalidade passa a ser uma espécie de metapreocupação não-

[140] WTO. AIE 68, p. 1.

[141] WTO. AIE/73, EC. *Safeguarding the Multifunctional Role of EU Agriculture: Which Instruments?*, 28/9/1999.

[142] WTO. WT/GC/W/273. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference: EC Approach on Agriculture*, 27/7/1999.

comercial, ou seja, uma preocupação em relação às preocupações não-comerciais. A CE não se interessa apenas pelo nível de oferta dos bens públicos produzidos pela atividade agrícola; o próprio fato de que esses bens públicos sejam produzidos pelos agricultores, e não por outros, constitui um objetivo em si mesmo. E o conjunto de instrumentos que melhor equilibra a busca dessa meta com o objetivo de reduzir as distorções comerciais é aquele que integra a Agenda 2000 da Política Agrícola Comum: pagamentos "agri-ambientais" baseados no custo de oportunidade das medidas ambientais, subsídios para ajuste estrutural, ajuda a jovens agricultores, ajudas para investimentos, processamento e comercialização, ajuda voltada para a diversificação da produção, etc.[143]

2.1.4 MULTIFUNCIONALIDADE PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Os países em desenvolvimento tendem a enfatizar os objetivos de segurança alimentar e desenvolvimento rural. Embora freqüentemente mencionados como preocupações não-comerciais, tanto a segurança alimentar como o desenvolvimento rural estão diretamente relacionados à produção agrícola. Não se trata, portanto, como alegam os países desenvolvidos, de preservar efeitos colaterais (multifuncionais) das atividades agrícolas, mas sim de limitar a liberalização para promover a produção agrícola nos países em desenvolvimento.

A Índia, por exemplo, defende a auto-suficiência:

> *...[A]gricultural self reliance forms a vital underpinning for the growth of the GDP of agrarian*

[143] WTO. AIE/73.

developing economies since good agricultural production provides purchasing power to a large majority of the population, which in turn spurts industrial growth. Self-sufficiency in food production has therefore a specific developmental perspective as opposed to a purely commercial perspective.[144]

Para tanto, a Índia desejaria obter ampla isenção de compromissos sob o Acordo de Agricultura:

Support provided by developing countries for non-trade concerns should be exempt from the AMS… Developing countries should also be provided the flexibility in areas of import restraint and domestic subsidy for the support of subsistence and small-scale farming. Article 3 and 4 of the Agreement [need] to be suitably amended…Developing countries with predominantly rural agrarian economies should be allowed to use appropriate border measures and safeguard mechanisms.[145]

A Índia também introduziria a noção de "crédito por AMS negativo":

If in the calculation of the AMS, domestic support prices are lower than the external reference price (so as to ensure access of poor households to basic foodstuffs) thereby

[144] WTO. AIE/44, India. *Food Security – An Important Non-Trade Concern*, 16/11/1998.

[145] WTO. WT/GC/W/342. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Proposals Regarding Food Security in the Context of Paragraph 9(a)(ii) of the Geneva Ministerial Declaration. Communication from India*, 29/9/1999.

resulting in negative product-specific-support, then Members should be allowed to increase their non-product specific support by an equivalent amount.[146]

A Índia faz questão, no entanto, de diferenciar o apoio necessário para promover a agricultura nos países em desenvolvimento e os subsídios concedidos pelos países desenvolvidos:

... [D]eveloping countries need to be allowed to provide domestic support in the agricultural sector to meet the challenges of food security and to be able to preserve the viability of rural employment, as different from the trade distortive support and subsidies presently permitted by the Agreement.[147]

As Ilhas Maurício, por sua vez, optaram por se associarem à defesa da multifuncionalidade empreendida por CE, Japão, Noruega e Coréia. Ao mesmo tempo, consideraram preferível que os debates se limitasse às preocupações não-comerciais e evitassem referir-se a multifuncionalidade:

Article 20(c) contains the term "non-trade concern". On the basis of this legal provision it is contended that debates in the AIE should be limited to this concept and should not refer to multifunctionality. For our part we submit that the term "multifunctional" encapsulates the letter and spirit of the last preambular paragraph of the

[146] WTO. WT/GC/W/343. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Proposals Regarding the Agreement on Agriculture in the Context of Paragraph 9(a)(ii) of the Geneva Ministerial Declaration. Communication from India*, 29/9/1999.

[147] *Ibid.*.

AoA and the relevant part of the preamble to the Marrakesh Agreement.[148]

O texto acima indica a disposição para evitar debates conceituais mais aprofundados – sugestão provavelmente sábia, tendo em vista a falta de clareza do parágrafo em questão, mas em contradição com o próprio título do documento de Maurício.

A Argentina apresentou o ponto de vista dos exportadores agrícolas em relação à multifuncionalidade em um documento do AIE em julho de 1998.[149] Além de observar que todos os setores são "multifuncionais", e não apenas a agricultura, o documento argentino contrapõe as falhas de mercado às "falhas de políticas" (*policy failures*), que igualmente distorcem os preços e, por conseguinte, podem dificultar o atendimento das preocupações não-comerciais, em particular no que se refere ao meio ambiente. Ademais, o apoio à agricultura nos países desenvolvidos afeta negativamente os países em desenvolvimento, com implicações para as preocupações não-comerciais destes em áreas como segurança alimentar, eliminação da pobreza rural e desenvolvimento sustentável. A primeira medida, por conseguinte, seria a eliminação dos subsídios que distorcem o comércio e a produção; somente então se poderiam considerar medidas corretivas das falhas de mercado.

A POSIÇÃO DO BRASIL

Como a Argentina, o Brasil também tende a refletir mais sua situação de exportador agrícola do que a de país em desenvolvimento. Em que pesem dúvidas suscitadas quanto aos interesses do segmento

[148] WTO. AIE/51, Mauritius. *The multifunctionality of agriculture in Small Island Developing Countries*, 10/3/1999.

[149] WTO. AIE/32.

de agricultura familiar – que poderiam não coincidir com os da agricultura comercial e, em particular, do setor agro-exportador –,[150] a avaliação do desempenho da agricultura familiar no período posterior à abertura comercial, em 1990 parece refletir uma competitividade superior à média da agricultura nacional. Assim, apesar das dificuldades impostas pela conjuntura e pelas políticas macroeconômicas, no período 1989-99 a taxa de crescimento da produtividade da terra foi de 5,8% para a agricultura familiar, em comparação com a taxa de 3,29% verificada na agricultura comercial.[151] Mais do que proteção, o que a agricultura familiar parece necessitar são mecanismos adaptados a suas necessidades de inserção no mercado mundial.[152] É possível formular políticas de apoio à agricultura familiar adaptadas às necessidades e características do setor – que, de resto, tende a ser mais eficiente do que a agricultura patronal.[153]

O Brasil não apresentou nenhum documento próprio sobre multifuncionalidade durante o AIE. Em fevereiro de 1999, no entanto, circulou no Comitê de Comércio e Meio Ambiente uma comunicação sobre os benefícios ambientais que decorreriam da liberalização do comércio agrícola.[154] O documento procura descaracterizar o conceito

[150] Um dos argumentos apresentados com maior freqüência é que o sucesso da agricultura de exportação tenderia a aumentar o preço da terra, o que geraria pressão sobre os pequenos agricultores e dificultaria o processo de reforma agrária – que requer compensação pelas terras desapropriadas. Mesmo que se aceite a tese de que os interesses da agricultura familiar e da agricultura patronal são opostos, do ponto de vista do interesse nacional seria preferível continuar a defender a eliminação de barreiras e subsídios em terceiros países e, se for o caso, taxar as exportações.

[151] Homem de Mello, Fernando. *A Liberalização Comercial e a Agricultura Familiar no Brasil*. (mimeo.) Publicado em *Comércio Internacional, Segurança Alimentar e a Agricultura Familiar*, Rio de Janeiro: Grafitto Gráfica e Editora, 2001, p. 7-44.

[152] Cf. *Grito da Terra Brasil 2002 – Pauta de negociação.* <http://www.contag.org.br/Grito2002Pauta.doc>. Acesso em 22/6/2004.

[153] Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO. *Novo Retrato da Agricultura Familiar – O Brasil Redescoberto*. Brasília, 2000.

[154] WTO. WT/CTE/109. *The Agriculture Sector: Environmental Benefits of Trade Liberalization – Item 6 – Submission by Brazil*, 16/2/1999.

de multifuncionalidade como algo próprio a determinados países e, sobretudo, como uma justificativa para a proteção da agricultura:

> *"...[T]rade liberalization is not incompatible with the multifunctional character of agriculture... [p]reoccupation with multifunctionality aspects is not a prerogative of high support countries, but it is also part of the policies followed by countries that pursue trade liberalization in this sector … the concept of 'multifunctionality' should not be used as a justification for the maintenance of agricultural protection and subsidies.*

A posição brasileira foi também explicitada na Sessão Especial do Comitê de Agricultura em novembro de 2000.[155] Referindo-se ao documento apresentado pelos defensores da multifuncionalidade com as conclusões de uma conferência sobre o tema realizada na Noruega em julho de 2000,[156] o Brasil disse que não questionaria as preocupações não-comerciais suscitadas pelos proponentes. Considerou, no entanto, que a maioria delas poderia ser atendida com base nas disposições correntes do AsA, e da "caixa verde" em particular. Dificuldades adicionais deveriam ser objeto de tratamento especial e diferenciado:

> *In Brazil's view and by our experience, there is no contradiction between a liberalized agricultural environment and the need to take NTCs into account... Non-trade concerns, particularly those in some developed countries, should not be identified with the rightful exceptions needed*

[155] WTO. G/AG/NG/W/62. *Fourth Special Session of the Committee on Agriculture – 15-17/11/2000 – Statement by Brazil*, 30/11/2000.

[156] WTO. G/AG/NG/W/36/Rev.1. *Note on non-trade concerns*, 9/11/2000.

by developing countries. Solutions to these exceptions will be addressed in the negotiations through special and differential treatment. Non-trade concerns will be taken into account as Article 20 determines. As a developing country, Brazil will favour, be on the side of and advocate for those developing countries whose expectations to address their own concerns will require a differential treatment.

2.2 O ARGUMENTO ESPECÍFICO: AS PREOCUPAÇÕES NÃO-COMERCIAIS

A multifuncionalidade é proposta como um princípio geral, que justificaria regras especiais para a agricultura. Ainda que todos os países estivessem de acordo com esse princípio geral, no entanto, seria necessário acordar a forma de operacionalizá-lo na OMC. Para determinar quais regras seriam necessárias para atender às características "especiais" da agricultura é necessário um grau maior de especificidade: é preciso indicar as expressões da multifuncionalidade que se deseja incentivar – isto é, as preocupações não-comerciais –, assim como as medidas propostas para tanto.

2.2.1 AS PRINCIPAIS PREOCUPAÇÕES NÃO-COMERCIAIS

Nenhuma lista de preocupações não-comerciais foi apresentada como exaustiva, nem mesmo sob uma perspectiva nacional. É compreensível que os proponentes de um conceito que visa a resguardar espaço para proteção desejem, igualmente, preservar sua margem de manobra em relação à definição dos objetivos. Essa é a posição da Suíça:

[E]ach Member has a sovereign right to set its political objectives on the basis of its history, geography and culture,

> *and to decide accordingly on the quantity and quality of non-trade goods to produce. Switzerland feels strongly that the multilateral negotiations on agriculture must not pass judgement on the advantages and utility of the numerous non-trade concerns, which in any case are constantly evolving... rather than addressing national political objectives, the negotiations should focus on the conditions governing the measures taken to achieve them.*[157]

Os países favoráveis à liberalização tampouco insistiram em uma listagem exaustiva.[158] Como a Suíça, os EUA consideraram no AIE que "the relevant issue ... is not the set of policy objectives, but rather the impact upon production and trade of instruments designed to implement policy objectives".[159] Mais do que flexibilidade, o reconhecimento da subjetividade das preocupações não-comerciais parece refletir o desejo daqueles países de negar ou minimizar a necessidade de regras específicas para o atendimento das preocupações não-comerciais.

Ainda assim, é necessário ter uma indicação de quais são as preocupações não-comerciais concretas como ponto de partida para a análise de sua relevância e da adequação das medidas propostas para atendê-las. Felizmente, apesar do elevado número de documentos que trataram de preocupações não-comerciais no AIE, no processo preparatório de Seattle e nas negociações mandatadas – e do cuidado dos participantes em ressaltar que não caberia elaborar uma lista exaustiva –, o número de preocupações não-comerciais mencionadas é relativamente restrito. As principais preocupações não-comerciais identificadas foram as seguintes:

---

[157] WTO. G/AG/NG/W/94. *WTO: Negotiations on Agriculture – Proposal by Switzerland*, 21/12/2000.

[158] WTO. AIE/28; AIE/32; AIE/34; AIE/36; AIE/64.

[159] WTO. AIE/64.

- Segurança alimentar: Noruega, Japão, Índia, EUA, Coréia, Maurício, outros países em desenvolvimento;
- Viabilidade das áreas rurais/ocupação do território: Noruega, Japão, EUA, Coréia, CE, Suíça;
- Meio ambiente (incluindo biodiversidade, saúde animal e vegetal, etc.): Noruega, Japão, EUA, Coréia, CE;
- Preservação de paisagens: Noruega, Japão, CE;
- Herança cultural: Noruega, Japão, CE;
- Emprego rural: Japão, Índia, diversos países em desenvolvimento;
- Qualidade e segurança dos alimentos: CE, Suíça;
- Bem-estar animal: CE.

O projeto de Declaração Ministerial preparado para Seattle contém linguagem com referências a multifuncionalidade e a preocupações não-comerciais, de forma genérica ou específica: [160] [non-trade concerns, including the multifunctional role of agriculture, food security, food safety and quality and animal welfare, non-trade concerns and other objectives consistent with the provisions of Annex 2;] [developing country non-trade concerns and other objectives in the context of the provisions of Annex 2, including food security needs, rural development, rural employment and poverty alleviation of prominently agrarian economies, as well as diversity of agricultural sectors across developing countries;]. O procedimento adotado foi o de acumular textos entre colchetes, isto é, textos propostos por alguma parte mas não acordados. A ausência também não significa uma exclusão explícita por parte dos proponentes.

[160] WTO. JOB(99)/5868/Rev. 1. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Ministerial Text: Revised Draft*, p. 19.

2.2.2 AS MEDIDAS PROPOSTAS PARA TRATAR DAS PREOCUPAÇÕES NÃO-COMERCIAIS

Não houve um detalhamento de medidas para promover as preocupações não-comerciais no período que vai do AIE às negociações mandatadas. Isto pode, até certo ponto, ser atribuído ao fato de que as negociações nunca chegaram a avançar muito. É útil, no entanto, recapitular algumas referências para discernir a tendência geral das medidas favorecidas pelos proponentes.

2.2.2.1 MEIO AMBIENTE

Noruega:

> *[B]iodiversity would in most cases benefit from policy measures aiming at the conservation of the mosaic pattern of the agricultural landscape; [t]he shift in production projected to result from further trade liberalization may therefore have a negative impact on biodiversity both where agriculture is contracting (as described in Section 3) and where it is expanding;*[161]
>
> *With the considerable increase in agricultural trade, [animal and plant health] control measures may be very costly and are unlikely to fully offset the increased risks related to the introduction of contagious substances and diseases, even if we have access to the most modern and efficient measures available.*[162]

[161] WTO. WT/GC/W/100. *Environmental Effects of Trade Liberalization in the Agricultural Sector. Submission by Norway*, 8/1/1999, parágrafo 55.

[162] WTO. *Ibid.*., parágrafo 34.

Comunidade Européia:

[M]easures that aim at protecting the environment should be accommodated in the Agreement on Agriculture. Such measures should be well targeted, transparent, and implemented in no more than minimally trade-distorting ways.[163]

Japão:

Appropriate levels of tariffs and access opportunities should be determined with flexibility, taking into account various elements: securing the benefits of multifunctionality; ensuring food security; the current situation of production and consumption for each product; international supply and demand; and the progress of domestic agricultural policy reform... [R]equirements for "Green Box" policies should be improved, based on the experiences of implementation... [T]he "Blue Box" policies should be maintained... [D]omestic support level should be determined in a realistic manner.[164]

2.2.2.2 PAISAGEM

Noruega:

Agricultural landscapes vary according to farming methods and location. Thus, preserving different types of

[163] WTO. G/AG/NG/W/90. *EC Comprehensive Negotiating Proposal*, 14/12/2000.

[164] WTO. G/AG/NG/W/91.

landscape requires the maintenance of agricultural production in all parts of the country, even in marginal areas.[165]

2.2.2.3 BEM-ESTAR ANIMAL

Comunidade Européia:

It is important to ensure that trade liberalisation does not undermine efforts to improve the protection of the welfare of animals. The EC propose that a number of possible actions to address this legitimate concern should be examined: (i) the development of multilateral agreements; (ii) appropriate labelling rules; (iii) to exempt compensation of additional costs to meet animal welfare standards from reduction commitments where it can be clearly shown that these costs stem directly from the adoption of higher standards and thus are not, or at most minimally, trade distorting.[166]

2.2.2.4 QUALIDADE E SEGURANÇA DOS ALIMENTOS

Comunidade Européia:

Recent WTO case law has confirmed that non discriminatory science-based measures to achieve the level of safety determined by Members are in conformity with that agreement. It might be useful to confirm this in a more general manner in order to assure consumers that the WTO will not

[165] WTO. WT/GC/W/100, parágrafo 27.

[166] WTO. G/AG/NG/W/90.

be used to force onto the market products about whose safety there are legitimate concerns. As regards food quality, in any review of the TRIPS, the provision of improved protection for products whose reputation for quality is linked to their geographical origin will be a major concern.[167]*... [T]he EC [...] propose that the application of the precautionary principle should be clarified.*[168]

Consumer concerns related to the production and processing of agricultural products could also be met by providing more information through inter alia the development of labelling schemes. The EC propose to ensure that such labelling schemes are appropriately covered by the WTO.[169]

2.2.2.5 SEGURANÇA ALIMENTAR

Diversos países em desenvolvimento[170] sugeriram a criação de uma "caixa de desenvolvimento", isto é, a possibilidade de concessão de subsídios, mesmo distorcivos, pelos países em desenvolvimento, e liberdade para proteção do mercado; redução de subsídios nos países desenvolvidos e acesso a mercados, especialmente para produtos exportados pelos países importadores líquidos de alimentos (*net food importing developing countries* – NFIDCs). Alguns países desenvolvidos também invocaram a segurança alimentar, em particular Japão e Noruega.

[167] WTO. WT/GC/W/273.

[168] WTO. G/AG/NG/W/90.

[169] *Ibid*.., parágrafo 19.

[170] E.g. WT/GC/W/120, *Preparatory Process for the Third Ministerial Conference of the WTO – Communication from Cuba, Dominican Republic, El Salvador, Honduras and Nicarágua*, 4/12/1998; WT/GC/W/135, *General Council Discussion on Mandated Negotiations on Agriculture and Services 23-24 November 1998 – Communication from Egypt*, 26/1/1999.

Japão:

In net importing countries of agricultural products, increasing domestic agricultural production should be regarded as a basis for food supply in order to ensure food security. For this purpose, appropriate border measures should be taken together with domestic support".[171]*... Appropriate levels of tariffs and access opportunities should be determined with flexibility, taking into account various elements: securing the benefits of multifunctionality; ensuring food security... Reduction in support and protection in excess of that foreseen in Article 20 of the Agreement on Agriculture would seriously impede nationwide efforts to increase the food self-sufficiency ratio, and, therefore, would not be acceptable to the consumers and the civil society in Japan.*[172]

Noruega:

For instance, as part of a country's policy to ensure long-term food security, a certain degree of domestic food production may, in addition to other factors such as stable access to world markets and stockholding, be judged as essential. Therefore, continued and sustained safeguarding of NTCs requires a viable domestic agricultural sector with agricultural production.[173]

[171] WTO. WT/GC/W/220.

[172] WTO. G/AG/NG/W/91.

[173] WTO. G/AG/NG/W/101. *WTO Agriculture Negotiations. Proposal by Norway*, 16/1/2001.

2.2.2.6 VIABILIDADE DAS ÁREAS RURAIS/OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO

Comunidade Européia:

The EC propose that measures that aim at promoting the sustainable vitality of rural areas and poverty alleviation should also be provided for in the Agreement on Agriculture. Such measures should be well targeted, transparent, and implemented in no more than minimally trade-distorting ways.[174]

2.2.2.7 PREOCUPAÇÕES NÃO-COMERCIAIS EM GERAL

Japão:

The levels of tariffs have been established through a series of tariff negotiations reflecting particular domestic situations and non-trade concerns… A necessary review of the scope of domestic subsidies which are subject to reduction should be carried out, taking into account the experience gained through the implementation of the Agreement as well as non-trade concerns and with a view to helping each Member to transform its policy measures towards the Green-Box.[175]

Suíça:

[T]he multifunctional character of agriculture is now widely recognized and should form a fundamental part of

[174] WTO. G/AG/NG/W/90.

[175] WTO. WT/GC/W/145. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. General Council Discussion on Paragraphs 9(b) and (d) of the 1998 Ministerial Declaration, 27 January and 2 February 1999. Communication from Japan*, 8/2/1999.

the negotiations. Moreover, Article 20 provides for non-trade concerns to be taken fully into account in the future negotiations. A growing number of Members – industrial and developing – are applying such multifunctional agricultural policies. The importance and weight attached to a given non-trade concern may vary between countries, depending on their particular situation and the level of public awareness. Accordingly, solutions should be found which enable all these concerns to be taken into account, in particular by extending the measures allowed under Annex 2 to the Agreement on Agriculture ("Green Box").[176]

Comunidade Européia:

In the Union's view it is essential to ensure that progress on trade issues does not damage the ability of those employed in agriculture to supply public goods, in particular as regards the environment, (including combating desertification) and the sustained vitality of rural areas. Direct aid measures with no or minimal trade impact have an important role to play in this context.[177]

Noruega:

NTCs, in general, cannot be ensured through trade, but need to be provided by domestic agricultural production. To some extent food security represents an exception, as both domestic production and a predictable and stable trading

[176] WTO. WT/GC/W/261. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Negotiations on Agriculture. Communication from Switzerland,* 20/7/1999.

[177] WTO. WT/GC/W/273.

system contribute to increased food security... For countries with low self-sufficiency and a narrow product range resulting from for example natural production conditions domestic production of key agricultural products is sensitive to further increases in minimum access quotas"[178]*... Modalities on further commitments must be designed to allow Members to make only limited MFN tariff reductions on their key agricultural products.*[179]

2.3 CONCLUSÃO

O exame dos documentos e propostas apresentados no período que vai da primeira Conferência Ministerial, realizada em Cingapura em 1996, ao lançamento da primeira rodada de negociações comerciais sob a égide da OMC, em Doha, em 2001, permite traçar um panorama preliminar das demandas e dos argumentos dos proponentes da multifuncionalidade e das preocupações não-comerciais na OMC.

A Rodada Uruguai incorporou a agricultura ao sistema multilateral de comércio, ainda que com regras específicas e com um grau de liberalização significativamente inferior ao aplicável aos produtos industriais. O comércio agrícola inseriu-se então em uma lógica de reformas liberalizantes, com vistas ao estabelecimento de um sistema de comércio agrícola "eqüitativo e orientado para o mercado". A continuidade do processo de reforma ficou estabelecida no próprio Acordo sobre Agricultura em que, "reconhecendo que o objetivo de longo prazo de reduções progressivas substanciais no apoio e na proteção, resultando em uma reforma fundamental, é um processo contínuo", se determinava a realização de negociações a partir do ano

[178] WTO. G/AG/NG/W/101.

[179] WTO. G/AG/NG/W/182. *Sixth Special Session of the Committee on Agriculture, 22-23 March 2001. Statements by Norway*, 25/4/2001.

anterior ao final do prazo de implementação dos resultados da Rodada Uruguai.

A referência no preâmbulo do Acordo sobre Agricultura a preocupações não-comerciais, no entanto, é invocada por alguns países como justificativa para qualificar o compromisso com a liberalização progressiva do comércio agrícola. Alguns países chegam mesmo a propor a perpetuação da diferenciação entre as regras aplicáveis ao comércio agrícola e ao comércio de manufaturas.

Para avançar essa tese, foi desenvolvido – *a posteriori* – o conceito de multifuncionalidade da agricultura. De maneira geral, a utilização mais freqüente do conceito na OMC durante o AIE e durante o processo preparatório de Seattle foi no sentido "etimológico" – "múltiplas funções". A agricultura é multifuncional porque produz, além de alimentos, rações e fibras – e conjuntamente com a produção daqueles bens – serviços como proteção do meio ambiente, preservação da paisagem, ocupação do território. Esses "serviços" ou funções da agricultura podem ser caracterizados como externalidades (um efeito colateral da atividade produtiva) e como bens públicos (não são remunerados pelo mercado). Por conseguinte, na ausência de intervenção, podem ser supridos em quantidades inferiores à ótima. Ao associar as preocupações não-comerciais a externalidades e a bens públicos, questionam-se as premissas do livre comércio aplicado à agricultura (mercados eficientes, custos privados iguais a custos sociais). O conceito de multifuncionalidade serve assim de elo entre a agricultura e as preocupações não-comerciais, no contexto de um esforço de racionalização da proteção à agricultura.

Ao mesmo tempo, as preocupações não-comerciais continuam a ser invocadas como argumentos específicos. Uma das razões para tanto é certamente o fato de o conceito de preocupações não-comerciais estar incorporado ao Acordo sobre Agricultura, ao passo que a multifuncionalidade, não. Um outro motivo para a reiteração das

mensagens sobre as preocupações não-comerciais individuais pode decorrer das vantagens que os proponentes vêem em associar conceitos e teses com conotações afetivas positivas – como a proteção do meio ambiente e a preservação da paisagem – à proteção da agricultura.

Com maior ou menor grau de flexibilidade e de maneira mais ou menos explícita, os proponentes da multifuncionalidade e das preocupações não-comerciais deixam claro que o que buscam é liberdade para manter subsídios e restrições de acesso à agricultura. Talvez a mais eloqüente – embora não necessariamente a mais clara – ilustração desse objetivo seja a caracterização, pela CE, da própria multifuncionalidade como uma preocupação não-comercial, revelando que o interesse na manutenção das atividades agrícolas é superior ao apego às preocupações não-comerciais propriamente ditas.

A aceitação pura e simples dessas teses inviabilizaria o movimento em direção ao estabelecimento de um sistema de comércio agrícola eqüitativo e orientado para o mercado e com a redução substancial e progressiva no apoio e na proteção à agricultura. Ao mesmo tempo, não se pode ignorar a relevância das questões suscitadas como preocupações não-comerciais. Faz-se necessário, por conseguinte, examinar em que medida, e de que maneira, seria possível conciliar objetivos aparentemente contraditórios. Esse exame será objeto dos próximos capítulos.

Capítulo III

Análise do Conceito de Multifuncionalidade

Análise do Conceito de Multifuncionalidade

Como se viu no capítulo anterior, a multifuncionalidade da agricultura é invocada como justificativa para a continuidade da proteção ao setor. Não existe, no entanto, uma definição acordada de multifuncionalidade, e nem mesmo uma utilização consistente do conceito por parte de seus proponentes. Será necessário, portanto, estabelecer uma definição operacional que possa ser analisada de forma objetiva. Para tanto, far-se-á recurso ao trabalho desenvolvido na OCDE ao longo dos últimos anos. O capítulo efetuará em seguida a análise econômica do conceito, com referência especial aos aspectos de externalidades e bens públicos que, segundo os proponentes, caracterizam a agricultura e justificam um tratamento distinto dos demais setores. Uma seção será dedicada à descrição do quadro analítico desenvolvido na OCDE. Por fim, o capítulo examinará a tese de que a singularidade da agricultura se deve a seu caráter de setor multifuncional.

3.1 Definição

Até o momento não existe uma definição comumente aceita de multifuncionalidade na OMC.[180] O termo não consta de nenhum dos

[180] Cf. Smith, Fiona. *'Multifunctionality' and 'non-trade concerns' in the agriculture negotiations. in Journal of International Economic Law* (2000) 707-713.

acordos da OMC e, como se viu no capítulo anterior, os países Membros o têm utilizado com significados distintos. As divergências ficaram claras no contexto do exercício analítico realizado na OCDE:

> *The discussion of multifunctionality in the OECD and elsewhere has been beset by the problem that the concept of multifunctionality is not well defined and prone to different interpretations. The Secretariat therefore focused in its initial work on elaborating a common terminology, identifying the key policy issues and developing a framework for analysis that would be acceptable to all Member countries and which would eventually clarify the meaning of the term "multifunctionality" and the way it is used in Member countries. The reactions to this early work reinforced the impression that Member countries have fundamentally different opinions and positions concerning the definition of multifunctionality, its utility for the agricultural policy debate and its implications for policy reform.*[181]

Mesmo se reconhecendo a existência de certa arbitrariedade, é necessário optar por algumas definições dos conceitos básicos, e a própria OCDE acabaria utilizando uma definição operacional de multifuncionalidade. A partir dessa definição e da análise correspondente, pode-se chegar a uma melhor compreensão sobre as principais questões subjacentes ao tema.

Como se depreende das propostas examinadas no capítulo anterior, o termo "multifuncionalidade" tem sido empregado na OMC principalmente com três acepções:

[181] OECD. *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework* (COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/FINAL). Paris: OECD, 1999, p. 5.

1) para designar o fato de a agricultura produzir externalidades e bens públicos;

2) como sinônimo de preocupações não-comerciais, ou seja, como uma designação alternativa para o conjunto de preocupações não-comerciais;

3) como uma preocupação não-comercial específica, ou seja, como um elemento, ou como um subconjunto, do conjunto de preocupações não-comerciais.

Cada uma dessas conotações coloca questões distintas. Do ponto de vista da análise econômica, no entanto, podem-se identificar pelo menos três questões iniciais: (1) externalidades, (2) bens públicos e (3) objetivos não-econômicos.

Ao elaborar um quadro analítico para a questão da multifuncionalidade da agricultura, a Organização acabou optando por uma definição operacional que congrega os elementos acima em duas proposições:

> (1) a existência de produtos múltiplos, de base[182] e outros, que são produzidos de forma conjunta pela agricultura, e (2) o fato de que alguns produtos outros apresentam características de externalidades ou de bens públicos, com o resultado de que os mercados para esses bens não existem ou funcionam mal.[183]

Ainda que não seja objeto de consenso,[184] essa definição tem a vantagem de ter sido adotada – ainda que no plano "técnico" – por um

[182] Alimentos e fibras.

[183] OECD. *Ibid..*, p. 8-9.

[184] Cf., por exemplo, Solagral, *La multifonctionnalité de l'agriculture dans les futures négociations de l'OMC*. Paris: Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 1999, pp. 8-19, para uma análise, sob a perspectiva francesa, dos méritos de (1) uma definição da multifuncionalidade baseada nas particularidades do setor agrícola e (2) de uma definição "não-exclusiva", que admite as externalidades da agricultura como comparáveis às dos outros setores.

organismo multilateral que tem como membros países favoráveis e contrários à liberalização agrícola, o que confere autoridade adicional à análise efetuada. Como ilustra o precedente da Rodada Uruguai, uma análise de qualidade pode exercer considerável influência nas negociações.[185] Essa definição também apresenta a vantagem de ir além da tautologia contida em algumas propostas, que se limitam a dizer que a agricultura é multifuncional porque desempenha muitas funções.

3.2 ANÁLISE ECONÔMICA

3.2.1 EXTERNALIDADES

Externalidades são efeitos indiretos, positivos ou negativos, que decorrem da produção, consumo ou distribuição de um bem ou serviço. Por indireto entende-se que o efeito repercute sobre outros agentes que não aqueles envolvidos na atividade econômica em questão e que esse efeito não se transmite por meio dos preços.[186] Também é usual falar de externalidades como expressão de uma diferença entre custos ou benefícios privados e entre custos ou benefícios sociais.

A origem do conceito encontra-se em Marshall,[187] que distinguia economias internas (economias de escala) de economias externas à firma. A solução consiste em deslocar a "fronteira" em relação à firma, de forma que ela internalize o recurso positivo ou negativo. As possibilidades são mais claras nas situações em que a externalidade

[185] Josling *et alii*, *op. cit.*, p. 108.

[186] Laffont, J. J. *Externalities*. *in* *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*. London: The Macmillan Press Limited, 1987.

[187] Marshall, Alfred, *Principles of Economics*. 1890. Apuc Mollard, Amédée. *Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires: des concepts aux politiques publiques.* *in* *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, nr. 66, 2003, pp. 27-66. <http://www.inra.fr/esr/publications/cahiers/pdf/mollard.pdf> Acesso em 22/6/2004.

está ligada à proximidade espacial ou a interdependências técnicas, como no exemplo clássico da interação mutuamente benéfica entre a apicultura e a fruticultura. Pigou utilizava uma definição distinta: em vez de economias externas à firma, a externalidade é em relação ao mercado: a ausência deste distorce a alocação de recursos, gerando "falhas de mercado".[188] Os agentes econômicos tendem a equalizar o custo marginal privado com o benefício marginal privado, sem levar em consideração custos sociais, como a poluição, o que leva a situações que não correspondem ao ótimo de Pareto. A tendência é que haja excesso de provisão de uma externalidade negativa, como poluição, ou insuficiência de uma externalidade positiva, como paisagens agradáveis. A solução, nesse caso, consistiria na intervenção nos preços através, por exemplo, de impostos e subsídios.

Na agricultura há óbvias externalidades ambientais negativas: desmatamento, erosão, compactação do solo, poluição da água, do solo e do ar. A agricultura também produz externalidades positivas como o controle de inundações, a preservação de paisagens e a manutenção de atividades econômicas ligadas a um determinado espaço geográfico. O ideal é "internalizar as externalidades", o que pode, em tese, ser feito por meio de intervenção governamental, como sugerido por Pigou. No caso das externalidades de produção[189] – as mais relevantes, quando se trata de multifuncionalidade da agricultura –, a intervenção pode-se dar por meio de impostos e subsídios, por regulamentação, pela criação de mercados (como no caso dos "direitos de poluição").

Na discussão sobre multifuncionalidade na OMC, a ocorrência de externalidades é aventada freqüentemente como justificativa para a

[188] Pigou, Arthur C.. *The Economics of Welfare*. 4th ed. London, Macmillan and Co., 1932. Apud Mollard, *op. cit.*.

[189] As externalidades na produção decorrem de atividades produtivas, como no exemplo da fruticultura e da apicultura. As externalidades de consumo decorrem de atividades de consumo, como fumar ou ouvir música.

concessão de subsídios: "[w]hile farmers can be made to comply with rules under the polluter pays principle there are also a range of environmental benefits from land use for which the provider should be rewarded (the provider gets principle)".[190]

Embora possível em tese, na prática há dificuldades consideráveis para conceber políticas públicas que favoreçam a internalização de externalidades. A justificação de um subsídio ou de um imposto depende de uma análise custo-benefício que é complicada pelo fato de que as externalidades dependem de um conjunto de circunstâncias de difícil determinação *a priori*. O benefício dos "serviços paisagísticos" da agricultura, por exemplo, depende do número de pessoas que terão acesso àquela paisagem. Nesse contexto, pode-se considerar que as paisagens rurais próximas às cidades geram mais benefícios do que as paisagens mais distantes. Por outro lado, o custo de oportunidade das terras próximas às cidades tende a ser mais elevado, o que permite prever a necessidade de subsídios consideráveis para evitar que os agricultores vendam suas terras. Além disso, externalidades negativas, que podem ser menos relevantes em localidades distantes – como a poluição do ar ou da água –, podem ter impacto significativo em regiões próximas aos centros urbanos. Seria necessário, por conseguinte, efetuar uma análise caso a caso. Em qualquer caso, é difícil imaginar que subsídios vinculados ao volume de produção pudessem servir de *proxy* para essa análise custo-benefício – em especial em relação ao custo para os fornecedores que se vêem excluídos do mercado do produto agrícola.

Isto não significa que se devam minimizar questões relacionadas com externalidades, na agricultura ou em outros setores. Os proponentes suscitam um ponto válido ao indicar que o mercado pode

[190] WTO. G/AG/NG/S/17. *Non-trade concerns: Issues Raised by Members in AIE Papers and Pre-Seattle Submissions. A Compilation by the Secretariat*, 16/10/2000.

levar à suboferta de externalidades. A questão, no entanto, é que não há soluções simples, genéricas para o problema. Em particular, é extremamente improvável que a concessão pura e simples de subsídios à produção ou de proteção na fronteira seja uma maneira eficiente de alcançar o nível ótimo de oferta de externalidades positivas ao menor custo em termos de externalidades negativas – sem falar nos efeitos negativos de distorções da produção e do comércio sobre terceiros.

3.2.2 Bens Públicos

Os bens públicos são bens que são consumidos coletivamente, ou seja, em que não há distinção significativa entre consumo individual e consumo total[191]. A partir dessa noção, os bens públicos costumam distinguir-se, em oposição aos bens privados, por duas características: não-rivalidade e não-exclusividade. Apesar de a expressão consagrada ser "bens públicos", é útil ter presente que, no mais das vezes, trata-se de serviços.

A *não-rivalidade* implica que os benefícios obtidos por um consumidor não dependem dos benefícios auferidos por outros consumidores. Significa que vários consumidores podem utilizar simultaneamente um bem ou serviço, e que essa utilização não destrói nem reduz a quantidade do bem público. É o caso da informação, das paisagens ou da poluição do ar. A *não-exclusão* decorre da impossibilidade de assegurar que o benefício somente seja usufruído por quem paga por ele. Nessas condições, não é possível determinar um preço de equilíbrio que iguale oferta e demanda.

Os exemplos clássicos de bens públicos, como a defesa nacional e os faróis de navegação, freqüentemente são fornecidos pelo Estado

[191] Sandmo, Agmar. *Public Goods*. in *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*. London: The Macmillan Press Limited, 1987.

e financiados pelos impostos. Os bens públicos são, aliás, considerados no contexto da teoria das finanças públicas.[192]

É possível que a não-rivalidade ou a não-exclusão sejam parciais. No primeiro caso, o exemplo comum é o do efeito de congestionamento em estradas, praias ou museus. A não-exclusão pode ser contornada, sob certas circunstâncias, seja diretamente – pagamento de entrada, ou pedágios –, seja indiretamente, por taxas ou impostos sobre os bens necessários – por exemplo, automóveis ou aparelhos de televisão – para usufruir um bem público. Os bens públicos que podem ser tornados exclusivos são denominados de "bens clube" (*club goods*).

Bens públicos e externalidades estão na origem de falhas de mercado. Os dois conceitos são por vezes utilizados de forma indiscriminada, mesmo na OMC. Embora a distinção não seja sempre óbvia, é útil ter presente que não são sinônimos. Uma forma de descrever a relação entre os dois conceitos é em termos de estoque-fluxo, em que um bem público, como um ecossistema (estoque), produz uma externalidade (fluxo) na forma de serviços ambientais. Com isso pode-se perceber melhor que bens privados podem gerar externalidades (como no caso das paisagens) e que bens privados também podem ter características de bens públicos se o "serviço" produzido não é rival nem exclusivo (como no caso da rádio e da televisão).[193] Essa relação entre bens privados e bens públicos e externalidades é que é ressaltada pelos proponentes da multifuncionalidade.

3.2.3 A TEORIA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Em que pesem eventuais matizes e sutilezas, todos os proponentes da multifuncionalidade questionam a aplicabilidade do

[192] *Id. ibid.*

[193] Mollard, Amédée, *op. cit.*.

princípio das vantagens comparativas na área agrícola. Esse questionamento tem duas dimensões: a primeira ataca as premissas da teoria do livre comércio (em particular a ausência de falhas de mercado); a segunda introduz juízos de valor sobre os objetivos da política comercial.

O peso dos argumentos teóricos na OMC é limitado. Em primeiro lugar, o objeto da OMC não é a teoria do comércio internacional, mas sim a política comercial, e toda política comercial envolve, efetivamente, juízos de valor que não podem ser tratados de forma científica.[194] Ainda assim, não se deve minimizar a importância da filosofia subjacente à Organização, que é, predominantemente, favorável à liberalização progressiva do comércio internacional. Existe, portanto, um ônus implícito para os que pretendem excluir um setor do comércio internacional do processo de liberalização. Além disso, a teoria permite avaliar as políticas e permite prever suas implicações para o atendimento de outros objetivos. Sua relevância é óbvia, portanto, em uma situação em que se buscam conciliar ou ponderar objetivos conflitantes.

No nível mais amplo, a política econômica busca a maximização do bem-estar social. Este é, no entanto, um objetivo abstrato, que só adquire significado quando decomposto em diversos objetivos econômicos ou "não-econômicos". No início dos anos 50, Jan Tinbergen estabeleceu o que viria a ser conhecido como "a regra de Tinbergen": para maximizar uma função de bem-estar social que corresponda à soma de duas ou mais funções-objetivo específicas, as autoridades devem dispor de pelo menos um instrumento independente para cada objetivo. Posteriormente, Robert Mundell enunciaria uma regra complementar, segundo a qual cada instrumento de política deve ser

[194] Haberler, Gottfried. *The Theory of International Trade with its Applications to Commercial Policy*. New York: The MacMillan Company, 1936, p.213.

utilizado de acordo com sua vantagem comparativa, ou seja, deve-se preferir o instrumento que exerça o efeito mais forte em relação ao objetivo desejado.[195]

No caso da política comercial, a questão é determinar a política ótima quando a utilidade social decorrente do comércio internacional – definida como uma função do fluxo presente de bens e serviços disponíveis – não pode atingir seu valor máximo devido a restrições causadas por objetivos "não-econômicos". Bhagwati e Srinivasan, em um artigo de 1969,[196] identificaram quatro tipos principais de objetivos não-econômicos: (1) o nível de produção de determinadas atividades, (2) auto-suficiência, (3) o emprego de fatores em determinadas atividades – como a mão-de-obra na agricultura e (4) o nível de disponibilidade de certos produtos (entendido de forma restritiva, como no caso de produtos de luxo ou danosos à saúde). Os autores analisam cada um desses objetivos sob uma perspectiva de *second best*, com vistas a identificar a forma de intervenção que permitirá a maximização em condições de concorrência.

No primeiro caso – nível de produção –, a política ótima é um subsídio (ou imposto) aplicado ao produto doméstico (e não às importações, nem aos fatores de produção). Este caso abrange também a hipótese de externalidades na produção e aplica-se, por conseguinte, a diversas preocupações não-comerciais.[197] No segundo caso – auto-

[195] Tinbergen, Jan. *On the Theory of Economic Policy*. Amsterdam (1952) e Mundell, Robert, "The Monetary Dynamics of International Adjustment under Fixed and Flexible Exchange Rates", *Quarterly Journal of Economics*, 1960. Apud Sachs, Jeffrey; Larraín, Felipe. *Macroeconomía en la economía global*. México: Prentice Hall Hispanoamericana, 1994. As principais objeções aos modelos de Tinbergen e Mundell viriam de setores críticos à utilidade da política econômica em geral, como a Escola de Chicago, e não são, por conseguinte, relevantes para os proponentes da multifuncionalidade, que alegam a necessidade de mais, e não menos intervenção.

[196] Bhagwati, J. N. and Srinivasan, T.N.. *Optimal Intervention to Achieve Non-Economic Objectives*. *in* *The Review of Economic Studies*, Vol. XXXVI(1), January 1969, pp. 27-38.

[197] Bhagwati, Jagdish. *The Theory of Commercial Policy*. Robert Feenstra (ed.) Cambridge: the MIT Press, 1983, p. 16.

suficiência –, a política ótima é uma tarifa de importação; no terceiro caso – emprego de fatores de produção –, a solução é um subsídio aplicado ao fator de produção em questão (como mão-de-obra); no quarto caso – limitação de disponibilidade de um produto –, a política ótima é um imposto sobre o consumo (e não sobre a importação).

Essas conclusões são, basicamente, as mesmas a que chega W.M. Corden com sua "teoria das divergências domésticas".[198] Se existe uma divergência entre custo marginal privado e custo marginal social, um subsídio à produção permite alterar a relação entre produção doméstica e importações, com um ganho líquido para a sociedade. Em comparação, uma tarifa (ou outra restrição às importações) teria o mesmo efeito sobre a produção, mas exerceria também um efeito negativo sobre o consumo. Em outras palavras, a correção de uma divergência marginal entre custos sociais e privados na produção teria como efeito colateral a criação de uma nova divergência, desta vez no consumo. A análise pode ser estendida para objetivos não-econômicos, com a conclusão de que, se o objetivo está relacionado com a produção, a política ótima é um subsídio ou imposto na produção. Se o objetivo não-econômico estiver associado ao consumo doméstico, um subsídio ou imposto doméstico será a melhor solução. Nos dois casos, uma tarifa de importação criaria uma distorção subsidiária (*by-product distortion*).

De uma perspectiva estritamente doméstica existem, portanto, situações em que impostos e subsídios são soluções eficientes e superiores ao livre comércio. Com exceção do caso de busca da auto-suficiência, no entanto, a solução geralmente exclui proteção na fronteira. Além disso, o modelo em questão adota a perspectiva de um único país, sem levar em conta, por conseguinte, o efeito sobre o bem-estar de outros países.

[198] Corden, W. Max. *Trade Policy and Economic Welfare*, 2nd edition. Oxford: Clarendon Press, 1997.

3.2.4 O QUADRO ANALÍTICO DA OCDE

A teoria econômica sugere, como regra geral em relação ao suprimento de bens públicos associados a bens privados, deixar que os níveis de produção, de consumo e de comércio dos bens privados sejam determinados pelo mercado. Eventuais insuficiências na oferta dos bens públicos e externalidades positivas e negativas, por sua vez, devem ser objeto de medidas individualizadas – ou seja, uma medida para cada bem público ou externalidade visada – e desvinculadas da produção. Na maioria dos casos, a solução envolve um imposto ou um subsídio específico.

Toda recomendação baseada na teoria depende, no entanto, da aplicabilidade do modelo a circunstâncias específicas: pode-se questionar a validade das premissas, ou determinadas omissões. Por esse motivo, ou seja, para testar as recomendações tradicionais da teoria econômica ao caso da agricultura sob a perspectiva da multifuncionalidade, a OCDE desenvolveu um quadro analítico específico.[199]

O ponto de partida do Secretariado foi a busca de uma definição operacional de multifuncionalidade. Como visto na seção 3.1, os elementos principais da definição são (1) a ocorrência de produtos conjuntos (*joint products*), em que a produção de um bem agrícola está vinculada à produção de outros bens e, sobretudo, serviços e (2) o fato de que esses outros produtos da agricultura apresentam características de externalidades ou de bens públicos.

Essa definição baseia-se em características observáveis da agricultura e evita juízos de valor quanto aos méritos intrínsecos da multifuncionalidade. A multifuncionalidade é vista como uma

[199] OECD. *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework* (COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/FINAL). Paris: OECD, 2001.

propriedade de determinadas atividades econômicas, que pode ou não ser mais pronunciada no caso da agricultura. A esse enfoque positivo pode-se opor a visão da multifuncionalidade como, mais do que uma simples característica, um valor em si mesmo.[200] O documento da CE que descrevia a multifuncionalidade como uma preocupação não-comercial (ver seção 2.1.3 acima) subscreve esse enfoque "normativo" que, obviamente, se presta menos à análise.

A especificação dos elementos centrais da definição de multifuncionalidade – produção conjunta, externalidades e bens públicos – permite entender melhor a relação com as preocupações não-comerciais. Emprego rural e segurança alimentar, por exemplo, não se enquadram com facilidade naquele conceito de multifuncionalidade. O emprego rural é um insumo, seja na produção agrícola, seja na agroindústria, e não pode ser considerado como um "produto" da agricultura ou como uma externalidade (ainda que efeitos indiretos, como a redução da migração campo-cidade, possam ser vistos como externalidades). A discussão sobre segurança alimentar, por sua vez, está associada a uma avaliação quanto aos benefícios relativos da produção doméstica e das importações. Nesse sentido, a segurança alimentar pode ser uma externalidade positiva ou negativa da produção doméstica, dependendo de seu efeito agregado sobre os custos dos alimentos, sobre a renda, etc.

As principais questões suscitadas no documento da OCDE, bem como suas conclusões mais relevantes, são sumariadas a seguir.

3.2.4.1 PRODUÇÃO CONJUNTA

Em última instância, a relevância da multifuncionalidade da agricultura para a OMC depende da extensão e da natureza da

[200] *Ibid*.., página 9 (quadro).

vinculação entre os produtos de base e os outros produtos da agricultura. Se a produção não é conjunta, os outros produtos podem ser supridos independentemente da produção agrícola, e os objetivos não-comerciais podem ser alcançados sem a necessidade de quaisquer medidas comerciais.

Há três tipos principais de fontes da produção conjunta: interdependência técnica, insumos não-alocáveis e fatores fixos de produção alocáveis.

Interdependência técnica é uma função dos métodos e processos de produção. O termo é utilizado para descrever situações em que o aumento ou a redução no nível de um produto afeta o suprimento de outro produto sem que haja nenhuma modificação na alocação de insumos para esses produtos. Exemplos de interdependência técnica são a produção de mel e árvores frutíferas, e a relação entre determinadas lavouras e erosão do solo, contaminação por pesticidas e fertilizantes ou, inversamente, descompactação do solo, controle biológico de pragas e preservação da fertilidade do solo.

Insumos não-alocáveis são insumos individuais que resultam necessariamente em mais de um produto. Em última análise, pode-se considerar que se trata de um caso de interdependência técnica, embora o contrário não seja necessariamente verdade. Exemplos clássicos são a produção de carne e lã em ovinos e a produção de carne e couro em bovinos. Nos dois casos, pode-se agregar a produção de gás metano.[201] A associação entre paisagens e alguns sistemas de produção (plantações de oliveiras, pastagens nos Alpes, trigais) também ilustra a ocorrência de produtos conjuntos em função de insumos não-alocáveis.

[201] O metano é um dos gases responsáveis pelo efeito estufa. Sua importância é demonstrada pelo fato de que cerca de 60% das emissões de gases de efeito estufa (à exceção do CO_2) na Nova Zelândia consistem em metano proveniente de ruminantes (http://www.climatechange.govt.nz/resources/info-sheets/greenhouse-gas-emissions.pdf).

Fatores fixos alocáveis são fatores de produção fixos no nível da firma, que podem ser alocados alternativamente a diferentes produtos. Terra, mão-de-obra e implementos agrícolas podem ser destinados à produção de um ou outro produto, de base ou não. Em contraste com os casos referidos acima, a correlação entre a quantidade produzida dos produtos conjuntos é negativa. Por esse motivo, sua relevância sob a perspectiva da multifuncionalidade é menor.

A produção conjunta tem duas implicações. A primeira, que corresponde ao principal argumento dos proponentes da multifuncionalidade na OMC, é que qualquer mudança no volume de produção leva a uma modificação no suprimento dos outros produtos da agricultura. A segunda é a possibilidade de "economias de escopo",[202] ou seja, redução de custos decorrentes da produção simultânea de diversos produtos.

As economias de escopo geram a presunção de que a produção conjunta é mais barata do que a produção separada.[203] Quando os produtos conjuntos são privados e existem mercados para eles, esta premissa pode ser facilmente verificada. O problema surge, no entanto, quando um dos produtos é uma externalidade. Se um agricultor produz simultaneamente trigo e "paisagens" (uma externalidade), pode haver suboferta da externalidade na ausência de pagamentos. Inversamente, se o Estado financia o suprimento da externalidade com subsídios, pode haver sobre-oferta do produto agrícola, que terá parte de seus custos de produção financiados pelo produto conjunto. O mesmo raciocínio aplica-se, *mutatis mutandis*, a uma externalidade negativa e a um imposto. A solução para o excesso ou insuficiência da oferta da

[202] As economias de escopo surgem quando múltiplos produtos compartilham os custos de uma mesma estrutura produtiva, permitindo que cada um seja produzido de forma mais barata do que por estruturas produtivas individuais. Os custos compartilhados podem ser tanto fixos como variáveis.

[203] OECD. *Ibid.*., p. 115.

externalidade positiva ou negativa depende da determinação precisa do valor da externalidade, condição necessária para estabelecer um subsídio ou imposto ótimos.

Resta determinar em que medida é possível dissociar a oferta dos outros produtos da produção agrícola. Como corolário, pode-se indagar em que medida esses outros produtos, quando supridos por meio de atividades não-agrícolas, efetivamente substituem os produzidos pela agricultura; por fim, de que forma a demanda por outros produtos pode ser suprida ao menor custo para a economia doméstica e para a economia internacional.[204]

É importante destacar que, independentemente da fonte de produção conjunta, a proporção entre os produtos de base e os outros produtos produzidos conjuntamente raramente é fixa. Mesmo em casos como a produção de lã e carne, é possível variar a relação entre os dois produtos com a escolha de raças adaptadas. Externalidades ambientais, positivas e negativas, dependem da tecnologia e das práticas empregadas.[205]

De fato, a determinação do grau de vinculação efetiva entre os produtos de base e os outros produtos da agricultura é uma questão empírica. Essa vinculação varia segundo os produtos – de base e outros –, de acordo com a escala de produção, etc. A preparação para irrigação e drenagem das plantações de arroz, por exemplo, é uma função da área plantada e não da produção por unidade de área. Determinar o grau em que a produção é efetivamente conjunta é indispensável, por conseguinte, para avaliar em que medida se justificaria, ao menos parcialmente, o apoio à produção.

O estudo da OCDE desenvolve um modelo de produção conjunta que analisa fatores como as causas da produção conjunta, a

[204] *Id. ibid.*, p. 15.

[205] *Id. ibid.*, p. 13.

natureza dos custos conjuntos e suas implicações para a rentabilidade, a elasticidade-preço da produção e a oferta dos diferentes produtos da agricultura. O objetivo não é o de chegar a conclusões definitivas, mas simplesmente o de buscar esclarecer algumas relações-chave e estabelecer algumas conclusões gerais.

O primeiro elemento assinalado no estudo é que a produção conjunta é uma característica comum da agricultura. Note-se que a noção de produção conjunta vai além de relações técnicas ou biológicas inescapáveis, como a relação existente entre a produção de óleo e de farelo de soja, para englobar também interdependência econômica entre insumos e/ou produtos. O efeito do preço de um insumo sobre a demanda por outro insumo – como fertilizantes e herbicidas -, ou o efeito do preço de um produto sobre a oferta de outro – como milho e soja – são exemplos de interdependência econômica. No primeiro caso, os insumos são complementares; no segundo, os produtos são concorrentes.[206] Resultam daí funções de produção complexas, com múltiplos insumos e múltiplos produtos, em que a demanda por um produto pode levar a uma mudança na oferta de outro produto, não complementar nem substituto.[207]

A complexidade é maior nos casos em que um ou mais dos produtos conjuntos não são bens privados, mas sim externalidades para as quais não há mercados definidos, como percolação de resíduos de fertilizantes ou a oferta de paisagens. No caso de produtos privados conjuntos produzidos a partir de um produto de base, como óleo e farelo, a elasticidade-preço da demanda pelo produto de base é igual à média das elasticidades-preço das demandas pelos produtos conjuntos, ponderada pelos valores relativos dos produtos como proporção do produto de base original. Se o valor da externalidade

[206] *Id. ibid.*, pp. 118-119.

[207] *Id. ibid.*, p. 122.

for conhecido e se a relação entre a produção do produto de base for fixa, será possível fixar um imposto ou um subsídio para internalizar a externalidade e equiparar custos privados e custos sociais. Na prática, no entanto, essas condições raramente são cumpridas: nem a relação de produção é fixa, nem as externalidades são fáceis de medir.[208] Como conseqüência, a natureza exata da produção conjunta acaba sendo uma questão empírica, que varia segundo as regiões e as técnicas de produção.[209]

A conclusão é que não existem soluções simples, gerais, que possam ser transformadas em recomendações genéricas de políticas públicas. O estudo analítico confirma a superioridade teórica de impostos e subsídios como medidas para internalizar as externalidades. Na prática, no entanto, há obstáculos consideráveis à implementação desse tipo de política: dificuldades de valoração, de mensuração das relações entre as externalidades e os insumos utilizados na produção agrícola e até mesmo de mensuração dos níveis de produção das externalidades. Algumas alternativas práticas – como concentrar esforços nos insumos mais diretamente associados à produção da externalidade (por exemplo, pagamentos diretos pela terra ou taxas sobre insumos poluentes) – são aventadas, mas elas também apresentam deficiências.[210]

Quanto à possibilidade de suprimento das externalidades de forma independente da atividade agrícola, a conclusão também é matizada. Para serviços ligados à terra, como paisagens, a possibilidade de fornecimento por outros provedores depende de questões como acesso à terra, rentabilidade da produção agrícola, relações de concorrência ou complementaridade entre a produção agrícola e o

[208] *Id. ibid.*, pp. 122-125.

[209] *Id. ibid.*, p. 131.

[210] *Id. ibid.*, p. 132.

suprimento da externalidade. No caso dos serviços que não estão ligados diretamente à terra, praticamente não há limitações técnicas a que o suprimento seja feito de forma completamente desvinculada da produção agrícola. É o caso da manutenção da viabilidade de comunidades rurais ou da preservação de edifícios históricos em áreas rurais. Novamente, a vantagem comparativa dos agricultores para a provisão desses serviços é uma questão a ser determinada empiricamente.

Em síntese, produção conjunta é uma característica predominante na agricultura, mas a variabilidade da proporção entre produtos de base e outros produtos não permite soluções *erga omnes* para o problema do excesso ou falta de oferta dos outros produtos nas situações em que não há mercados definidos.

3.2.4.2 EXTERNALIDADES E BENS PÚBLICOS

A análise da produção conjunta refere-se às condições de oferta de produtos outros que os de base pela agricultura. A contrapartida dessa oferta é a demanda por esses outros produtos que, no caso de externalidades e bens públicos, deve ser determinada por métodos indiretos devido a falhas de mercado.

O documento analítico da OCDE parte de uma definição tradicional de externalidade: "an external economy (diseconomy) is an event which confers an appreciable benefit (inflicts an appreciable damage) on some person or persons who were not fully consenting parties in reaching the decision or decisions which led directly or indirectly to the event in question".[211] A seguir, estabelece uma tipologia de externalidades positivas:

[211] *Id. ibid.*, p. 61. A definição baseia-se em Meade, J. E. *The Theory of Economic Externalities. The Control of Environmental Pollution and Similar Social Costs* (1973).

Tipo I: Externalidades com custo de oportunidade

Tipo II: Externalidades sem custo de oportunidade

O Tipo II é subdividido em cinco categorias em função da forma da curva de benefício[212] marginal em relação a aumentos na produção de produtos de base:

a) Benefícios marginais constantes

b) Benefícios marginais crescentes

c) Benefícios marginais decrescentes

d) Benefícios marginais descontínuos

e) Benefícios marginais nulos

O Tipo I – externalidades com custo de oportunidade – é um caso especial,[213] que se refere a situações em que um agricultor incorre em custos adicionais ou redução de sua receita em função, por exemplo, de um regulamento ambiental ou relativo a bem-estar animal.[214]

O Tipo II – externalidades sem custo de oportunidade – é gerado automaticamente, sem custos ou benefícios para o agricultor. Note-se que a ineficiência econômica somente ocorre quando existe divergência entre os custos sociais marginais e os custos privados marginais no preço de mercado do produto que gera as externalidades. Mesmo que haja divergências substanciais entre os custos privados e os custos sociais a outros níveis de preço, não há necessidade de intervenção se a divergência desaparece ou é pouco significativa no nível de preço de equilíbrio do mercado.

Um exemplo dessa situação é dado por uma externalidade com benefícios marginais decrescentes. É possível que um certo nível de

[212] Todas as referências que se seguem a benefícios podem ser substituídas por custos, *mutatis mutandis*.

[213] Algumas definições caracterizam as externalidade como efeitos não-intencionais. O Secretariado da OCDE, conscientemente, optou por uma definição que se refere a decisões tomadas por terceiros e que geram efeitos intencionais.

[214] OECD, *op. cit.* p. 65, parágrafo 251 e quadro III.2.

produção agrícola seja benéfico para a conservação da diversidade biológica, mas a partir de um determinado patamar de produção é provável que esses benefícios sejam reduzidos.[215] Se o nível socialmente desejado de conservação da biodiversidade é alcançado com a produção agrícola a preços de mercado, não há necessidade de subsídios ou de outras políticas de apoio. A categoria de externalidades com benefícios sociais marginais nulos pode ser considerada como um caso extremo, em que a externalidade não depende do nível de produção (poder-se-ia considerar, nessa hipótese, que a condição de produção conjunta não é satisfeita).

Quadro 1 – Tipos de externalidades na agricultura

	Meio ambiente	Amenidades rurais	Conservação da terra	Segurança alimentar	Viabilidade das zonas rurais
Tipo I (com custo de oportunidade)	X	X		X	X
Tipo II a (benefício marginal constante)					
Tipo II b (b. m. crescente)					
Tipo II c (b. m. decrescente)	X	X		X	
Tipo II d (b. m. descontínuo)	X	X	X		X
Tipo II e (Zero)	X	X	X		

Fonte: Secretariado da OCDE[216]

[215] Entre os fatores a considerar, mencione-se as destinações possíveis das terras abandonadas, o grau de diversificação da produção agrícola, a intensidade do uso de fertilizantes e defensivos, etc.

[216] OECD, *op. cit.*, p.75.

No caso anterior, é possível que um volume elevado de importações possa tornar-se um problema ao deslocar a produção doméstica, situando-a em nível em que haja divergência substancial entre custos sociais e privados. O mesmo pode ocorrer, no entanto, em função de redução na demanda devido a mudanças no padrão de consumo ou a aumento na produtividade da terra, o que causaria a redução nas externalidades associadas ao uso da terra.[217] Em todos os casos, a falha de mercado será reduzida se as externalidades negativas forem tomadas em consideração.

As externalidades positivas sem custos de oportunidade podem causar ganhos ou perdas de bem-estar quando os preços domésticos diminuem em função das importações, mas o resultado depende de diversos parâmetros. Os ganhos do lado da produção decorrem da eliminação da produção doméstica ineficiente; os ganhos do lado do consumo, do aumento da satisfação dos consumidores em função de maior consumo e/ou menores preços. As perdas estão associadas à diminuição nas externalidades positivas devido à redução no volume de produção doméstico, embora a essas perdas deva-se contrapor a redução nas externalidades negativas da agricultura. As externalidades com benefícios marginais crescentes[218] são provavelmente as que mais seriam afetadas, embora a extensão desse efeito dependa da forma exata das curvas de custos sociais e privados, da elasticidade-preço da produção, das áreas de produção que enfrentariam mais diretamente a concorrência externa, etc. Depreende-se que países com custos mais elevados de produção (e com maiores divergências entre os preços domésticos e os preços internacionais) poderão sofrer um impacto negativo proporcionalmente maior.[219] Vários outros fatores são, no

[217] *Id. ibid.*, p. 69.

[218] Na prática, serão relativamente raros os casos de benefícios marginais crescentes.

[219] OECD, *op. cit.*, p. 70, parágrafo 272, e p. 72, parágrafo 278.

entanto, relevantes, como o nível de renda. Uma família que recebe a maior parte da renda de atividades não-agrícolas, por exemplo, pode absorver melhor uma redução de preços do que uma família totalmente dependente da atividade agrícola, ainda que tenham os mesmos custos unitários.[220]

Quadro 2 – Magnitude da falha de mercado

Externalidades sem custos de oportunidade	Caso estático sem importações	Caso estático com importações	Quando os preços de importação diminuem
Benefício marginal constante	(A falha de mercado seria) Pequena	Média	Pequena
Ben. Marg. crescente	Pequena	Grande	Média
Ben. Marg. decrescente	Nula ou pequena	Pequena	Nula ou pequena
Ben. Marg. descontínuo	Nula ou pequena	Pequena ou média	Nula ou média
Ben. Marg. nulo	Nula	Nula	Nula

Nota: O grau de falha de mercado baseia-se em na premissa de que os benefícios totais são os mesmos para todas as externalidades.

Fonte: Secretariado da OCDE[221]

A inexistência de um mercado entre produtores e consumidores da externalidade é uma condição necessária, mas não suficiente, para

[220] *Id. ibid.*, p. 72, parágrafo 279.

[221] *Id. ibid.*, p.71.

a ocorrência de falhas de mercado. Isto depende de como se distribuem os benefícios e custos das externalidades na sociedade. A conclusão é que externalidades, por si sós, não justificam intervenções; há muitos casos em que as externalidades são neutras em termos de eficiência econômica.[222]

Isso, por sua vez, leva à análise dos aspectos de bens públicos das externalidades da agricultura. As características que definem um bem público são, como se viu acima, a não-exclusão e a não-rivalidade. A não-exclusão impede de excluir alguém do consumo (e.g., por não-pagamento); a não-rivalidade faz com que não se deva excluir ninguém, já que não há custo adicional em aceitar consumidores adicionais. Os relativamente raros bens que atendem rigorosamente aos dois critérios são denominados de bens públicos puros. Os bens que atendem parcialmente a um ou dois dos critérios acima são denominados de bens públicos impuros.

O estudo da OCDE propõe uma classificação de bens públicos em função dos graus de exclusividade e de rivalidade.

Quadro 3 – Classificação de bens públicos puros e impuros e bens privados

	Não-rivais	Congestionáveis	Rivais
Não-exclusivos	Bens públicos puros (e.g. defesa nacional; paisagens; biodiversidade)	Tipo II (Recursos de livre acesso) (e.g., pesca; segurança alimentar; paisagens)	Tipo II (Recursos de livre acesso)
Benefícios limitados territorialmente (e.g., a um município)	Tipo I Bens públicos locais (e.g. controle de inundações, conservação do solo; paisagens; herança cultural)		
Exclusivos para os membros de uma comunidade		Tipo III (Recursos de Propriedade Comum) (e.g., sistemas de irrigação comunitários; lençóis freáticos; biodiversidade)	Tipo III (Recursos de Propriedade Comum)
Exclusivos	Tipo IV (e.g., estradas de pedágio sem congestionamento; biodiversidade)	Tipo V (Bens clube) (e.g., clube de golfe; segurança alimentar; biodiversidade)	Bens privados (paisagens, edifícios históricos, segurança alimentar)

Fonte: Secretariado da OCDE[223]

[222] *Id. ibid.*, p. 61.

[223] *Id. ibid.*, pp. 79 e 84

Os bens públicos puros são os que mais claramente dependem de intervenção do Governo para assegurar sua oferta. Ao mesmo tempo, as próprias características desses bens dificultam estimativas precisas da disposição do público para pagar por eles, isto é, de seu valor marginal. Existe, por conseguinte, um risco substancial de "falha de política" associada à super ou à subestimação da disposição para contribuir para o suprimento de um bem público. A determinação de qual é a maior ineficiência – a decorrente da falha de mercado ou a decorrente da falha de política – é novamente uma questão empírica, impossível de determinar *a priori* e, muitas vezes, mesmo *a posteriori*.[224]

Cada um dos tipos de bens públicos referidos no quadro anterior requer mecanismos específicos. Costuma ser menos difícil de estimar o valor dos bens do Tipo I (bens públicos locais), o que faz com que tanto a falha de mercado quanto a falha de política tendam a ser menores do que no caso dos bens públicos puros.

O Tipo II é o que normalmente se associa à tragédia dos baldios (*tragedy of the commons*), isto é, situações em que recursos finitos (e, por conseguinte, sujeitos a rivalidade ou congestionamento) são superexplorados devido à não-exclusão. A solução para esses casos passa sempre por regras que permitam a exclusão, transformando recursos de livre acesso em recursos de propriedade comum (Tipo III), cujo consumo pode ser otimizado. O Tipo IV (bens exclusivos e não-rivais) pode ser suprido pelo mercado (e.g., estradas com pedágio, transporte público, parques). Por fim, os bens clube (Tipo V) são exclusivos e sujeitos a congestionamento. De forma análoga ao Tipo II, a melhor solução – ainda que sujeita a ineficiências residuais – consiste em agir sobre a exclusão. Nesse caso, no entanto, a exclusão tende a ser obtida por cobrança pelo acesso,

[224] *Id. ibid.*, pp. 79-80.

ao passo que no Tipo II pode ser necessário o estabelecimento de regras de acesso.[225]

Em resumo, a análise da OCDE reconhece a relevância das situações em que há, simultaneamente, (1) produção conjunta, (2) externalidades e (3) estas são bens públicos. O exame mostra, no entanto, que se trata de casos especiais, e não de situações generalizadas. Se não há produção conjunta, ou se o fornecimento dos outros produtos da agricultura pode ser feito a custo mais baixo por outros setores, não há conflito entre o objetivo de liberalização do comércio agrícola e a promoção dos objetivos não-comerciais.[226] A produção conjunta de um produto agrícola de base e de uma ou mais externalidades, por sua vez, não é suficiente para que haja falha de mercado que justifique intervenção do poder público.[227]

Em diversas situações, no entanto, a ausência de mercados pode levar a excesso ou deficiência de suprimento de bens públicos, e é possível que, em casos específicos, o comércio internacional leve a uma perda líquida de bem-estar para alguns países.[228] A determinação do efeito em cada caso, no entanto, é uma questão empírica, que depende em larga medida da quantidade e natureza das externalidades em cada país, e mesmo em cada região, e do efeito das políticas domésticas utilizadas para internalizar as externalidades.

A própria intervenção para suprir falhas de mercado, por sua vez, também apresenta problemas. Mesmo que o poder público decida suprir um bem público (ou taxar um "mal" público), pode ser difícil estimar a efetiva disposição do público para pagar pelo bem (ou seja, seu valor marginal). Existe, por conseguinte, o risco de uma "falha de

[225] *Id. ibid.*, pp. 81-83.

[226] *Id. ibid.*, p. 60.

[227] *Id. ibid.*, pp. 61 e 67.

[228] *Id. ibid.*, p. 19.

política" devido a superestimação – ou a subestimação – da disposição para contribuir para a provisão de um bem público. Se a falha de mercado é maior ou menor do que a falha de política também é uma questão empírica e não teórica.

3.2.4.3 IMPLICAÇÕES PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS

O quadro analítico da OCDE vem sendo objeto de refinamento e complementação por meio de estudos realizados nos Estados-Membros. Em julho de 2001 foi realizado um seminário no qual foram apresentadas revisões de literatura nacionais, com base em um questionário padrão.[229] O questionário consistia em três questões principais (subdivididas em nove perguntas questões complementares):

(1) Existe um forte grau de produção conjunta entre os produtos de base e os outros produtos da agricultura que não pode ser alterado, por exemplo, por mudanças nas práticas agrícolas ou na tecnologia, ou pela busca de fornecimento a menor custo por provedores não-agrícolas?

(2) Se o grau de produção conjunta é significativo, há alguma falha de mercado associada com os outros produtos da agricultura?

(3) Se há falha de mercado, foram experimentadas alternativas não-governamentais (como a criação de mercados ou o fornecimento voluntário) como estratégia mais eficiente?

Os resultados da revisão de literatura nos países membros da OCDE são ilustrativos do alcance e, simultaneamente, das limitações do enfoque analítico. Além das esperadas diferenças em função de circunstâncias nacionais, mesmo no interior de cada país ficam claras as dificuldades para definir padrões de intervenção governamental

[229] OECD. *Multifunctionality: Applying the OECD Framework – Guiding Policy Design*. < http://www1.oecd.org/agr/mf/index.htm>

aplicáveis *erga omnes* e capazes de maximizar os benefícios associados a preocupações não-comerciais e minimizar as distorções comerciais. Em resposta uma pergunta sobre alternativas não-agrícolas para o fornecimento dos outros produtos associados à agricultura, por exemplo, o autor da revisão de literatura na França concluiu que "a produção agrícola continua a ser um suporte necessário para as várias características da multifuncionalidade, mas ela pode ser substituída até certo ponto, embora não completamente, por outras atividades de suporte"[230] – uma conclusão intuitiva, mas difícil de traduzir de forma operacional em um sistema de regras como o da OMC.

A OCDE deu seguimento ao trabalho com a elaboração de um documento sobre as implicações dos estudos analíticos efetuados para a formulação de políticas. Com a ressalva de que "dada a natureza das necessidades de informação, a formulação de políticas efetivas deve ser feita por cada país ou área", o documento lista uma série de conclusões:[231]

- O primeiro passo na formulação de políticas deve sempre ser a tentativa de aplicação do quadro analítico.

- Isto deve ser feito da forma mais transparente e sistemática possível. Deve-se prestar atenção à relação (*trade-off*) entre os custos para obter as informações e o nível de precisão necessário para fazer escolhas políticas de bom senso.

- A natureza das externalidades negativas e dos outros produtos da agricultura observados em cada área deve ser definida em termos específicos, quantificáveis e verificáveis. Levar em consideração todos os outros produtos e as externalidades negativas simultaneamente é de importância crítica.

[230] Vermersch, Dominique. *Multifunctionality: Applying the OECD Framework; a review of literature in France*. Paris, OECD, 2001. <http://www1.oecd.org/agr/mf/doc/France-revised_E.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

[231] OECD. *Multifunctionality: The Policy Implications* (AGR/CA/APM/(2002)10/FINAL). OECD: Paris, 2003, pp. 58-59.

- Quando a produção conjunta for fraca, a intervenção deve sempre ser dirigida ao outro produto da agricultura e não deve ser vinculada a nenhuma atividade de produção porque, por definição (produção conjunta fraca implica ausência de economias de escopo), medidas desvinculadas serão sempre mais eficientes.

- Quando a produção conjunta for forte, a existência ou inexistência de falha de mercado deve ser cuidadosamente examinada, levando-se em consideração tanto os outros produtos da agricultura como as externalidades negativas. Se não há falha de mercado, não há necessidade de intervenção.

- Onde há produção conjunta e falha de mercado, a intervenção poderia em princípio ser dirigida ao outro produto ou à fonte da produção conjunta, mas em todos os casos deve ser condicionada ao suprimento do outro produto. Isto permitiria simultaneamente assegurar o suprimento do outro produto da agricultura e limitar as perdas de eficiência decorrentes da produção indesejada e dos efeitos sobre o consumo e o comércio. A única exceção possível refere-se a produção conjunta fixa ou direta. Até hoje, nenhuma tentativa sistemática foi feita para examinar a produção conjunta empiricamente.

- Quando a intervenção for dirigida à fonte do outro produto, deverá visar a atividade ou fator mais diretamente relacionado ao outro produto e, se houver mais de um instrumento de política disponível, deverá evitar atividades ou fatores diretamente relacionados à intensidade da produção. Se a única estratégia disponível envolver o suporte a um insumo não-alocável relacionado à intensidade, o incentivo não deve ser fornecido além do nível em que a vinculação direta desaparece ou se torna negativa.

- A intervenção sempre deverá ser direcionada espacial ou geograficamente, a menos que o outro produto tenha um caráter disseminado ou nacional, isto é, se estiver associado com uma ampla proporção ou com todas as terras agrícolas em um país.

- Os custos de transação deverão ser levados em conta na determinação de soluções ótimas. Deve-se prestar cuidadosa atenção para assegurar que todos os custos, mesmo as perdas de eficiência associadas com as diferentes opções, sejam incluídos.

- Se uma intervenção planejada é "distante" do outro produto (por exemplo, se pagamentos generalizados por área ou medidas vinculadas à produção forem utilizadas), regulamentações específicas ou dispositivos para implementação "cruzada" devem ser estabelecidos para assegurar que o outro produto é efetivamente produzido na quantidade e na qualidade desejadas.

- O nível administrativo ou político em que as decisões de política são tomadas deve coincidir na medida do possível com a ocorrência geográfica da demanda pelos outros produtos da agricultura.

- Todas as intervenções devem ser monitoradas cuidadosamente para assegurar que os resultados desejados sejam alcançados. Todos os insumos (pagamentos, etc.) e todos os outros produtos devem ser quantificáveis e quantificados.

- Se há incerteza significativa sobre os resultados, é recomendável adotar um enfoque progressivo em relação às reformas. Isto permitirá a correção tempestiva caso surjam resultados indesejados.

- De forma geral, abrangência é importante. As externalidades negativas devem ser internalizadas, sempre que possível e necessário, usando o "nível de referência" como padrão para definir quando uma externalidade negativa ocorre. O desenvolvimento de instituições para permitir o suprimento pelo mercado, de forma voluntária ou por clubes, deveria (quando estas formas forem as mais adequadas) preceder a intervenção governamental direta. Caso contrário, o suprimento não-governamental será sufocado.

Em suma, as conclusões do trabalho analítico da OCDE confirmam, de modo geral, a tese de que as externalidades da agricultura devem ser objeto de medidas direcionadas, desvinculadas, tanto quanto

possível, de apoio à produção. Embora reconheça que, em determinados casos, políticas de intervenção podem ser necessárias para assegurar o suprimento de certos produtos vinculados à produção agrícola, a análise efetuada no âmbito da OCDE não respalda a tese de que os atuais níveis de apoio à agricultura nos países desenvolvidos são necessários para assegurar os benefícios da multifuncionalidade – ainda mais quando comparados aos custos das políticas distorcivas em vigor.

3.3. POR QUE A AGRICULTURA?

A agricultura continua a ter um *status* especial no sistema de comércio multilateral, com a persistência de diferenças significativas entre as regras e disciplinas aplicáveis a produtos agrícolas, de um lado, e a manufaturas, de outro, em todas as áreas: subsídios à exportação, acesso a mercados e subsídios domésticos. Para os proponentes da multifuncionalidade, como a Noruega, esse tratamento especial deve ser mantido indefinidamente:

> *Specific characteristics of agriculture and policy objectives in relation with NTCs call for separate treatment of agriculture within WTO. Market failure for public goods may call for government action to secure optimal supply… The obligation to drastically and quickly increase market access for basic food commodities, can result in reducing the incentive for local production, especially in countries and regions where producers are less competitive due to specific circumstances or in countries and regions with fragile production structures or low incomes combined with low purchasing power. Given the need to safeguard a certain level of domestic production for the fulfilment of societal*

> *objectives, local conditions may require specific instruments to allow farmers to continue production on less favourable areas or under regulations establishing less competitive situations. Current NTC and S&D-provisions under the URAA provide for such possibilities to a certain extent. Therefore, due to its specific characteristics, agriculture needs continued separate treatment within WTO (URAA).*[232]

Por sua vez, os países favoráveis à liberalização – e, em última instância, à equiparação das regras e disciplinas aplicáveis a produtos agrícolas e manufaturados na OMC – alegam que todas as atividades econômicas são multifuncionais e que os argumentos listados pelos proponentes da multifuncionalidade da agricultura poderiam ser facilmente utilizados para invocar a necessidade de um tratamento diferenciado para a indústria ou para serviços.

De fato, teses muito semelhantes foram empregadas no passado pelos países em desenvolvimento para justificarem a proteção de seus setores industriais. Como mostram Díaz-Bonilla e Tin,[233] há um interessante paralelo entre a defesa da multifuncionalidade da agricultura – feita, essencialmente, por países desenvolvidos – e a defesa da industrialização pelos países em desenvolvimento. Como hoje, a implicação era que a intervenção governamental era necessária – por meio de barreiras comerciais, subsídios e outras políticas – para desenvolver uma base industrial que, em uma situação de livre mercado, ficaria aquém do "ótimo social".

[232] "Specific characteristics of agriculture and the need to treat agriculture separately within WTO" – Discussion paper presented by Switzerland to the International Conference on Non-Trade Concerns in Agriculture, Ullesvang, Norway, 2-4 July 2000. Apresentado na OMC como documento G/AG/NG/W/36 Rev. 1, 9 November 2000.

[233] Díaz-Bonilla, Eugenio, e Tin, Jonathan. *That Was Then But This is Now: Multifunctionality in Industry and Agriculture*. Washington: International Food Policy Reaserch Institute (IFPRI), May 2001. (TMD Discussion Paper 94) <http://www.ifpri.org/divs/tmd/dp/tmdp94.htm>. Acesso em 22/6/2004.

A defesa da industrialização tinha justificativas políticas, sociais e econômicas. A indústria era percebida como um fator de independência política e econômica e de modernização social. As populações rurais eram vistas como desprovidas de espírito empresarial; as populações urbanas, como progressistas. Diversos benefícios eram associados à urbanização: mobilidade social, superação de formas arcaicas de organização social, pluralismo, participação política.

Do ponto de vista econômico, os principais objetivos da industrialização eram o crescimento, o emprego e a redução da pobreza. Outros objetivos, percebidos como externalidades, incluíam economias de escala, difusão de tecnologia, indução de investimentos a montante e a jusante (*backward and forward linkages*) e complementaridades estratégicas. O argumento era de que cada empresa industrial contribuía para gerar mão-de-obra qualificada, demanda por outros bens industriais, mercado para serviços financeiros. Esses elementos, que contribuem para viabilizar o setor industrial como um todo, não são remunerados – o que justificaria intervenção governamental. A industrialização permitiria também aos países em desenvolvimento escaparem do declínio histórico dos termos de intercâmbio dos produtos primários.

Nem os mercados nem o sistema de preços seriam suficientes para orientar e promover os investimentos e a acumulação de capital. Para tanto, fazia-se necessária a intervenção governamental, geralmente na forma de um plano de desenvolvimento que incluía medidas como proteção do mercado doméstico, subsídios à indústria, taxação da agricultura e forte participação estatal na economia.[234]

Essa perspectiva desempenhou papel de destaque no pensamento e na formulação da política econômica brasileira. Mesmo

[234] Cf. Woo, Wing Thye. *The Art of Economic Development*. International Organization Volume 44 (3) 1990, pp. 405-410.

Roberto Campos defendia a necessidade de promover a industrialização:

> A assimilação popular do conceito de desenvolvimento econômico com o de industrialização merece, entretanto, meditação mais percuciente. Algum fundamento deve haver para essa identificação pertinaz e quase instintiva. Radica-se tal assimilação no fato real de que, na grande maioria dos casos, o processo de desenvolvimento econômico não pode ser levado a bom termo sem industrialização... No caso brasileiro, para ser específico, parece claro que o desenvolvimento econômico deve ser associado a uma industrialização intensiva.[235]

A industrialização não poderia ser deixada simplesmente em mãos do mercado: as características especiais dos países subdesenvolvidos tornam o planejamento econômico e a intervenção estatal mais prementes e importantes do que nos países desenvolvidos.[236]

Com o tempo, essas teses e as políticas correspondentes foram sendo objeto de críticas cada vez mais contundentes, incluindo por parte das instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o FMI. Seja pela pressão dos programas de ajuste estrutural, seja pelas limitações intrínsecas de longo prazo para o crescimento e para a eficiência econômica da industrialização substitutiva de importações, o fato é que, nos anos 1980 e 1990, praticamente todos os países em desenvolvimento adotaram políticas comerciais mais abertas – e, por conseguinte, mais propícias ao aproveitamento de suas vantagens

[235] Campos, Roberto. "Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico". *in Digesto Econômico*, São Paulo, 1953. Apud Bielschowsky, Ricardo, *Pensamento Econômico Brasileiro*, 2ª edição. São Paulo: Ed. Contraponto, 1995, pp. 108-109.

[236] Bielschowsky, *op. cit.*, p. 110.

comparativas. Ainda é possível, no entanto, defender a tese da multifuncionalidade da indústria. O Secretário-Geral da UNCTAD citou como exemplo, a esse respeito, a Zona Franca de Manaus, que propiciara a migração para a cidade de Manaus de uma população rural que exercia pressão sobre a floresta amazônica. O Embaixador Ricupero concluía que a caracterização apenas da agricultura como multifuncional constitui um grande teste da credibilidade da OMC.[237]

Quadro 4 – Externalidades positivas atribuídas à agricultura e à indústria

AGRICULTURA	INDÚSTRIA
Econômicas e tecnológicas	**Econômicas e tecnológicas**
Emprego	Emprego
	Economias de escala
	Geração de mão de obra especializada
	Promoção de espírito empresarial
	Desenvolvimento tecnológico
	Externalidades de conhecimento
	Acumulação de capital
Políticas e sociais	**Políticas e sociais**
Segurança alimentar	Construção da nação
Redução da disparidade de renda urbano-rural	Segurança nacional
Herança cultural	Independência/auto-suficiência
Vitalidade das comunidades rurais	Modernização social
Coesão social	Redução da pobreza
Geografia e meio ambiente	**Geografia e meio ambiente**
Paisagens	Urbanização
Proteção ambiental	
Biodiversidade	

Fonte: Díaz-Bonilla e Tin.

As semelhanças com a tese da multifuncionalidade da agricultura são óbvias. Os países – principalmente desenvolvidos – temem que a

[237] *Agriculture Major Test of WTO Credibility, says Ricupero*. *in* *Third World Network*, 23/9/1999. <http://www.twnside.org.sg/title/ricu-cn.htm>.

liberalização da agricultura leve à perda das externalidades atribuídas ao setor. Existe também a caracterização da produção agrícola doméstica como necessária para assegurar a segurança alimentar e, por conseguinte, a independência nacional. Como no caso da industrialização substitutiva de importações (ISI), a agricultura substitutiva de importações (ASI) também justificaria a intervenção governamental em apoio à produção privada fornecedora de externalidades.

Da mesma forma que a ISI, no entanto, a ASI é objeto de críticas – em relação às premissas, às implicações em termos de políticas e aos instrumentos utilizados. Além das dúvidas quanto à eficiência das políticas de apoio à agricultura para promover os fins declarados de aumento da oferta de externalidades e bens públicos, a magnitude dos custos para as economias dos países desenvolvidos e para os países em desenvolvimento dos níveis de apoio nos países membros da OCDE impõem, no mínimo, a necessidade de uma reavaliação dos custos e benefícios dos instrumentos adotados.

Existe, no entanto, um notável desequilíbrio entre o que a OMC permite que os países em desenvolvimento façam em favor de sua indústria e o que os países desenvolvidos podem fazer por sua agricultura. Os países desenvolvidos mantiveram suficiente *policy space* para aplicar ampla gama de medidas de apoio a sua agricultura e dispõem dos recursos para tanto. Em contraste, os países em desenvolvimento enfrentam limites muito mais estritos para a promoção de suas indústrias. Independentemente do juízo que possa ser feito do ponto de vista econômico – isto é, se deve ser reduzida a margem de manobra dos países desenvolvidos para protegerem sua agricultura, ou se deve ser ampliado o *policy space* dos países em desenvolvimento –, o fato é que a disparidade constitui, efetivamente, uma forma de tratamento especial e diferenciado para países desenvolvidos.

Do ponto de vista dos efeitos sistêmicos, ademais, pode-se argumentar que o custo da "exceção agrícola" para os países desenvolvidos é maior do que o custo que teria uma "exceção industrial" para os países em desenvolvimento. Os custos em termos de ineficiência acarretados pelas políticas de ISI foram, essencialmente, arcados pelos próprios países em desenvolvimento. Os países desenvolvidos também arcam com custos decorrentes da proteção a seus setores agrícolas ineficientes. Os países desenvolvidos são, no entanto, mais ricos, e a participação do setor agrícola em suas economias é menor. É mais fácil para eles, portanto, absorverem os custos da ineficiência de sua agricultura do que foi, para os países em desenvolvimento, assimilar os custos associados à ISI. No entanto, enquanto o setor industrial dos países em desenvolvimento era relativamente pequeno em relação à indústria mundial, a agricultura nos países desenvolvidos representa uma fração maior da agricultura mundial.[238] A expansão acima dos níveis que seriam determinados pelo mercado da agricultura nos países desenvolvidos exerce, por conseguinte, um efeito proporcionalmente maior sobre a agricultura nos países em desenvolvimento – reduzindo o tamanho relativo de seus setores agrícolas e, presumivelmente, diminuindo os benefícios da multifuncionalidade nestes países.

Em última análise, portanto, a resposta à pergunta sobre o porquê de promover-se apenas a multifuncionalidade da agricultura, e não da indústria, na OMC, parece ser que é porque os países desenvolvidos – ou pelo menos uma parcela suficientemente poderosa deles – assim o desejam, e porque custa relativamente pouco subsidiar e proteger a agricultura em relação ao tamanho de suas economias.

[238] Díaz-Bonilla e Tin, *op. cit.*, p. 26.

3.4 CONCLUSÃO

A análise econômica permite lançar luz sobre alguns dos aspectos principais da discussão sobre multifuncionalidade e preocupações não-comerciais. A existência de produção conjunta, ou seja, situações em que a produção de alimentos e fibras está associada a outros produtos, e estes produtos podem ser descritos como externalidades e bens públicos, pode levar, em determinadas situações, a excesso ou deficiência de oferta dessas externalidades/bens públicos. Por conseguinte, a liberalização completa dos mercados agrícolas poderia, efetivamente, acarretar perdas líquidas de bem-estar para os países menos competitivos. É possível, assim, argumentar em favor da concessão de subsídios e de proteção.

A análise demonstra, no entanto, que se trata de casos específicos, e não de situações generalizadas. Se não há produção conjunta, ou se o fornecimento dos outros produtos da agricultura pode ser feito a custo mais baixo por outros setores, não há conflito entre o objetivo de liberalização do comércio agrícola e a promoção dos objetivos não-comerciais. De fato, o considerável volume de análises efetuado nos últimos anos – e notadamente o trabalho conduzido sob a égide da OCDE – indica que não há uma presunção a favor de medidas restritivas ao comércio para a promoção da multifuncionalidade. Ao contrário, na grande maioria dos casos, as políticas atualmente empregadas para proteger a agricultura, assim como os instrumentos defendidos pelos proponentes da multifuncionalidade, (1) não são os mais adequados para atender aos objetivos declarados da multifuncionalidade, (2) não são os mais eficientes, ou (3) impõem custos substanciais a outros setores domésticos ou externos. Com efeito, a conclusão geral parece reforçar a recomendação padrão, tirada da teoria econômica, de que eventuais externalidades ou bens públicos devem ser objeto de medidas direcionadas, específicas e desvinculadas da produção.

Existem, ademais, notáveis semelhanças conceituais entre a defesa da multifuncionalidade da agricultura e a defesa da industrialização substitutiva de importações feita pelos países em desenvolvimento. As regras da OMC concedem, no entanto, maior margem de manobra (*policy space*) para os países desenvolvidos apoiarem sua agricultura do que para os países em desenvolvimento apoiarem seu desenvolvimento industrial. Esse tratamento especial e diferenciado às avessas é ainda mais difícil de se justificar quando se considera que o impacto sobre o mercado mundial das distorções provocadas pelas políticas agrícolas dos países desenvolvidos é maior do que o impacto no comércio que resultaria de medidas de apoio à produção industrial nos países em desenvolvimento.

Capítulo IV

Os Objetivos não-comerciais sob o GATT e sob a OMC

Os Objetivos não-comerciais sob o GATT e sob a OMC

O GATT e os Acordos da OMC são orientados por alguns princípios básicos, como não-discriminação e liberalização progressiva. Diversas exceções são, no entanto, admitidas. Algumas delas são comerciais – e.g., antidumping, que permite a aplicação de direitos adicionais, acima da tarifa consolidada na OMC, de forma discriminatória. Outras, no entanto, podem ser qualificadas como não-comerciais: os exemplos clássicos são os artigos XX e XXI do GATT.

As propostas sobre multifuncionalidade e preocupações não-comerciais invocam a necessidade de um tratamento excepcional para a agricultura no contexto do sistema de comércio multilateral. A tese subjacente é de que o sistema "básico" da OMC – em particular, sua ênfase na liberalização e na não-discriminação – não permitiria atender às preocupações não-comerciais.

O quarto capítulo buscará examinar esse argumento. Para tanto, proceder-se-á ao exame de alguns dispositivos legais pertinentes e da jurisprudência para determinar em que medida as regras da OMC permitem, ou não, acomodar objetivos não-econômicos.

São particularmente relevantes o artigo III do GATT – que estabelece a obrigação de não-discriminação no mercado doméstico em função da origem dos bens – e o artigo XX, que trata de objetivos não-comerciais sob o título de "Exceções gerais". Tanto o Artigo III como o Artigo XX já foram examinados por diversos painéis do GATT

e da OMC. Apesar da proibição de discriminação com base em processos e métodos de produção (*processes and production methods* – PPMs), dois acordos da OMC – o Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) e o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) – tratam, ao menos em parte, das condições de produção e, nesse sentido, têm relevância para a discussão das preocupações não-comerciais, sobretudo no que se refere à qualidade dos alimentos, que abrange questões como a composição dos alimentos e o sistema de produção utilizado. O Acordo sobre Agricultura, por sua vez, reconhece explicitamente as preocupações não-comerciais, embora de maneira imprecisa e pouco operacional. O capítulo permitirá verificar qual é o *status quo* na OMC em matéria de preocupações não-comerciais.

Note-se, no entanto, que a jurisprudência do GATT e da OMC ilustra amplamente a criatividade de que são capazes todos os países na regulamentação do comércio exterior. O Artigo III, por exemplo, já teve cada frase – e muitos termos – dissecada por um ou vários painéis. Não é possível, assim, examinar em detalhe ou prever todas as interpretações possíveis dos artigos e acordos mencionados. O capítulo limitar-se-á a uma avaliação de caráter genérico e a comentários sobre os dispositivos mais obviamente pertinentes sob a perspectiva da multifuncionalidade e das preocupações não-comerciais na área agrícola. A lista de dispositivos examinados tampouco se pretende exaustiva. O objetivo principal do capítulo é ilustrar, e não delimitar, o espaço existente para atender a objetivos não-comerciais na OMC.

4.1 O ARTIGO III DO GATT

O Artigo III é um dos pilares, juntamente com o Artigo I, de um dos princípios fundamentais do GATT, o da não-discriminação. O Artigo I obriga à concessão de tratamento não menos favorável aos

produtos de um país membro da OMC do que aquele concedido aos produtos provenientes de qualquer outro país – a cláusula de nação mais favorecida. O Artigo III, por sua vez, veda a discriminação entre produtos nacionais e estrangeiros: uma vez pagos os direitos de importação, os produtos importados devem receber o mesmo tratamento – denominado de "tratamento nacional" – que os produtos domésticos similares em relação a quaisquer encargos, taxas ou regulamentos, administrativos ou outros.

Um dos objetivos principais do Artigo III era evitar que a imposição de impostos ou regulamentos domésticos discriminatórios viesse a anular as concessões tarifárias consolidadas com base no Artigo II do GATT. A importância – e a sabedoria – desse dispositivo foi confirmada pelo fato de que diversos países estabeleceram, ao longo dos anos, regimes que estabeleciam impostos diferenciados em função da origem – entre os quais o Brasil, em um dos primeiros casos de solução de controvérsias submetido ao GATT.[239]

O princípio fundamental do Artigo III está estabelecido no parágrafo 1, que estipula que impostos, taxas e regulamentos "não devem ser aplicados aos produtos importados ou domésticos de forma a permitir proteção à produção doméstica". Esse critério, que tem sido aplicado de maneira restritiva e consistente ao longo do tempo, oferece pouco conforto aos proponentes da multifuncionalidade e das preocupações não-comerciais. Primeiro, porque o propósito destes é justamente o de privilegiar a produção doméstica; segundo, porque a jurisprudência em relação ao Artigo III rejeita a alegação de objetivos não-comerciais como justificativa para o tratamento discriminatório. Já em 1952, o relatório do painel sobre *Special Import Taxes Instituted by Greece* considerava que os impostos gregos "would be subject to the provisions of Article III whatever might have been the

[239] GATT. *Brazilian Internal Taxes. BISD 2S,* 4S.

underlying intent of the Greek Government in imposing the tax".[240] Mais recentemente, o Órgão de Apelação, nos casos *Japan – Alcoholic Beverages II*[241] e *EC – Bananas III*[242], rejeitou o teste dos "objetivos e efeitos" *("aims-and-effects" test*) para fins de determinação da compatibilidade ou não de uma medida com o Artigo III: "Members of the WTO are free to pursue their own domestic goals through internal taxation or regulation so long as they do not do so in a way that violates Article III or any of the other commitments they have made in the WTO Agreement". O critério para determinação de violação do Artigo III, por sua vez, é simples: "If the imported and domestic products are 'like products', and if the taxes applied to the imported products are 'in excess of' those applied to the domestic like products, then the measure is inconsistent with Article III:2, first sentence".[243]

A ocorrência de discriminação ou não, porém, nem sempre é evidente. Impostos e regulamentos internos rotineiramente discriminam entre categorias de produtos – por exemplo, com faixas distintas de imposto sobre o valor adicionado (IVA) ou com requisitos sanitários ou de licenciamento diferentes. Esse tratamento não é necessariamente "discriminatório" no sentido do Artigo III: nada impede um país de taxar de forma diferenciada livros e bebidas alcoólicas. A questão pode-se colocar, no entanto, entre produtos dentro de uma mesma categoria – carros de luxo e carros populares, ou vodka e uísque, ou tomates "comuns" e "orgânicos". Por esse motivo, a questão da similaridade é um dos problemas mais recorrentes em disputas no GATT e na OMC.

[240] WTO. *GATT Analytical Index*, Updated 6th Edition, p. 127. WTO, Geneva, 1995.

[241] WTO. WT/DS11/AB/R. *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, 4/10/1996.

[242] WTO. WT/DS27/AB/R. *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (EC Bananas-III)*, 9/9/1997.

[243] WTO. *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice*. GATT 1994 Article III, parágrafos 98, 101 e 102. <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_e.htm#articleIII>.

Similaridade

A expressão "produto similar" (*like product*) é utilizada em nove artigos do GATT[244] – aparentemente, com significados diferentes em cada artigo. Segundo o Órgão de Apelação, a extensão desse significado "must be determined by the particular provision in which the term 'like' is encountered as well as by the context and circumstances that prevail in any given case to which the provisions may apply".[245]

Em relação ao Artigo III, a jurisprudência tem favorecido um critério restritivo de similaridade.[246] Ao mesmo tempo, considera-se que o Artigo III também é aplicável ao conjunto mais amplo de produtos diretamente competitivos ou substituíveis (*directly competitive or substitutable products*). A distinção fica mais clara no parágrafo 2 do Artigo III: a primeira frase proíbe a imposição de taxas ou encargos diferenciados para produtos similares; a segunda, diferenciação de impostos com o objetivo de proteger a indústria doméstica.[247]

A definição de produtos diretamente competitivos ou substituíveis no contexto do Artigo III é relativamente ampla. No caso *Korea – Alcoholic Beverages*, o Órgão de Apelação endossou a conclusão do painel de que "products are competitive or substitutable when they are interchangeable or if they offer, as the Panel noted, 'alternative ways of satisfying a particular need or taste'".[248] Para esses produtos, de acordo com o objetivo e o propósito do Artigo III do GATT, deve ser mantida a igualdade de condições de concorrência.[249]

[244] Artigo I (NMF), Artigo III (Tratamento Nacional), Artigo IV (Antidumping e Direitos Compensatórios), Artigo VII (Valoração Aduaneira), Artigo IX (Marcas de Origem), Artigos XI e XIII ((Restrições quantitativas), Artigo XVI (Subsídios) e Artigo XIX (Salvaguardas).

[245] WTO. WT/DS11/AB/R. *Japan – Alcoholic Beverages II*), 4/10/1996, p. 21.

[246] *Ibid.*., p. 20.

[247] *Ibid.*., p. 25.

[248] WTO. WT/DS75/AB/R. *Korea – Taxes on Alcoholic Beverages*, 18/1/1999, parágrafo 115.

[249] *Ibid.*., parágrafo 127.

O parágrafo 4 do Artigo III – que estabelece que as leis, regulamentos e requisitos aplicáveis aos produtos importados não serão "menos favoráveis" do que aqueles aplicáveis aos produtos domésticos – refere-se apenas a "produtos similares", o que poderia dar a entender que seu alcance é menos amplo do que o do Artigo III:2. O Órgão de Apelação, no entanto, tem considerado que a abrangência, em termos de produtos, dos dois parágrafos é o mesma – ainda que as obrigações sejam distintas.[250]

Os critérios básicos para determinação de similaridade no contexto do Artigo III remontam ao GATT. Em 1970, o Grupo de Trabalho sobre Ajustes de Impostos na Fronteira sugeriu alguns critérios para a determinação, caso a caso, da similaridade: os usos finais dos produtos em um determinado mercado; os gostos e hábitos dos consumidores, que podem variar de país a país; as propriedades, natureza e qualidade do produto.[251] Esses critérios foram endossados pelo Órgão de Apelação.[252]

Os critérios acima não incluem a diferenciação em termos do processo e métodos de produção (PPMs), o que implicaria uma distinção entre produtos com características físicas semelhantes e com os mesmos usos finais. Caso fosse possível determinar a existência de diferentes preferências dos consumidores, poder-se-ia,

[250] O Órgão de Apelação chegou a essa conclusão de forma algo tortuosa: "Nor do we wish to decide if the scope of "like products" in Article III:4 is co-extensive with the combined scope of "like" and "directly competitive or substitutable" products in Article III:2. However, we recognize that the relationship between these two provisions is important…It would be incongruous if, due to a significant difference in the product scope of these two provisions, Members were prevented from using one form of regulation – for instance, fiscal – to protect domestic production of certain products, but were able to use another form of regulation – for instance, non-fiscal – to achieve those ends. This would frustrate a consistent application of the "general principle" in Article III:1". WT/DS135/AB/R, *EC – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-containing Products (EC-Asbestos)*.

[251] GATT. *Working Party on Border Tax Adjustments (L/3464)*, *BISD 18S*, p. 97.

[252] *EC-Asbestos*, parágrafos 84-100; *Japan – Alcoholic Beverages II, pág. 20-21*.

presumivelmente, alegar que não se trata de produtos similares. Nessa hipótese, a discriminação estaria justificada. O problema, no entanto, consiste em determinar se as preferências dos consumidores independem da existência das medidas discriminatórias ou se se trata de uma restrição que cria a sua própria justificativa:

> *If we were to accept that a WTO Member can "create" consumer expectations and thereafter find justification for the trade-restrictive measure which created those consumer expectations, we would be endorsing the permissibility of "self-justifying" regulatory trade barriers. Indeed, the danger is that Members, by shaping consumer expectations through regulatory intervention in the market, would be able to justify thereafter the legitimacy of the very same regulatory intervention on the basis of the governmentally created consumer expectations.*[253]

Como se pode observar, a interpretação corrente dos termos "produto similar" "produtos diretamente competitivos ou substituíveis" no contexto do Artigo III não favorece as preocupações não-comerciais que dependem de distinção com base no método de produção ou em determinadas características físicas invisíveis, como aquelas relacionadas à qualidade dos alimentos ou ao bem-estar animal.

4.2 O Artigo XX do GATT

O Artigo XX é o principal dispositivo do GATT em relação a objetivos não-econômicos. Sua relevância em relação a diversos

[253] WTO. WT/DS231/R. *European Communities – Trade Description of Sardines*, 29/5/2002, parágrafo 7.127.

objetivos mencionados no contexto da discussão sobre preocupações não-comerciais e multifuncionalidade é imediata: meio ambiente e qualidade dos alimentos são provavelmente os exemplos mais óbvios. Na medida também em que o Artigo XX busca a difícil conciliação entre os objetivos gerais do GATT e os objetivos não-econômicos dos Membros – ou, em outros termos, entre o direito a invocar uma exceção por um Membro e os direitos substantivos dos outros Membros –,[254] pode constituir uma referência tanto em termos das possibilidades como das implicações associadas à incorporação das preferências não-comerciais ao conjunto de direitos e obrigações previstos nos acordos da OMC. É importante notar, nesse contexto, que a jurisprudência do Órgão de Apelação admitiu que o Artigo XX pode chegar a justificar medidas que condicionem o acesso ao mercado doméstico para um determinado produto à adoção, pelo exportador, de determinadas políticas:

> *... [C]onditioning access to a Member's domestic market on whether exporting Members comply with, or adopt, a policy or policies unilaterally prescribed by the importing Member may, to some degree, be a common aspect of measures falling within the scope of one or another of the exceptions (a) to (j) of Article XX. Paragraphs (a) to (j) comprise measures that are recognized as exceptions to substantive obligations established in the GATT 1994, because the domestic policies embodied in such measures have been recognized as important and legitimate in character. It is not necessary to assume that requiring from exporting countries compliance with, or adoption of, certain*

[254] WTO. WT/DS58/AB/R. *United States – Import Prohibition of Shrimp and Certain Shrimp Products (US – Shrimp)*, 12/10/1998, parágrafo 156.

> *policies (although covered in principle by one or another of the exceptions) prescribed by the importing country, renders a measure a priori incapable of justification under Article XX. Such an interpretation renders most, if not all, of the specific exceptions of Article XX inutile, a result abhorrent to the principles of interpretation we are bound to apply.*[255]

O *chapeau* do Artigo XX estabelece que, sujeito ao requisito de que as medidas em questão não serão aplicadas de forma que constituam uma discriminação arbitrária ou injustificada entre países onde prevalecem as mesmas condições, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional, nada no GATT deve ser entendido como uma restrição à adoção ou à implementação de uma série de medidas listadas a seguir. Entre essas medidas, incluem-se aquelas (1) necessárias à proteção da moral pública, (2) necessárias à proteção da saúde humana, animal ou vegetal, (3) relativas à conservação de recursos naturais renováveis, se tais medidas forem adotadas conjuntamente com restrições ao consumo ou à produção domésticos.

A justificativa de uma medida sob o Artigo XX deve atender a um teste em duas etapas: primeiro, enquadramento na lista de exceções – parágrafos (a) a (j) do Artigo XX –; segundo, atendimento dos requisitos previstos no *chapeau*, isto é, não constituir uma discriminação arbitrária ou injustificada, nem uma restrição disfarçada ao comércio internacional.[256] Essa ordem é relevante, pois a avaliação do caráter discriminatório ou restritivo da medida dependerá do parágrafo invocado: os parágrafos (a), (b) e (d) admitem apenas medidas

[255] *Ibid.*, parágrafo 121.

[256] O teste em duas etapas (*two-tier test*) foi estabelecido pelo Órgão de Apelação no caso WT/DS2/AB/R, *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline* (*US-Gasoline)*, 29/4/1996, p. 20 e a seqüência foi enfatizada no caso *US-Shrimp*, parágrafo 119.

"necessárias"; o parágrafo (g), medidas "relacionadas" à conservação; o parágrafo (j), medidas "essenciais" para a aquisição ou distribuição de produtos escassos.

Ao condicionar a avaliação da conformidade de uma medida ao tipo de exceção invocada, o Órgão de Apelação reiterou a jurisprudência que considera que a lista de exceções do Artigo XX é exaustiva.[257] Ainda assim, o ônus de demonstrar que uma política se inclui em uma das exceções é menor do que o de justificar sua boa fé nos termos do *chapeau*.[258] Além disso, em um caso notável, o Órgão de Apelação decidiu interpretar o Artigo XX de forma "evolutiva", ao considerar que a adição da referência a "desenvolvimento sustentável" no preâmbulo do Acordo de Marraqueche como relevante para sua interpretação do Artigo XX:

> *We note once more that this language demonstrates a recognition by WTO negotiators that optimal use of the world's resources should be made in accordance with the objective of sustainable development. As this preambular language reflects the intentions of negotiators of the WTO Agreement, we believe it must add colour, texture and shading to our interpretation of the agreements annexed to the WTO Agreement, in this case, the GATT 1994. We have already observed that Article XX(g) of the GATT 1994 is appropriately read with the perspective embodied in the above preamble.*[259]

[257] Mavroidis, Petros. *Like Products': Some Thoughts at the Positive and Normative Level*. *in* Cottier, T.; Mavroidis, P. (ed.). *Regulatory Barriers and the Principle of Non-Discrimination in World Trade Law*.. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000, pp. 129-131.

[258] WTO. WT/DS2/AB/R . *US – Gasoline*, p. 22.

[259] WTO. WT/DS58/AB/R . *US –Shrimp*, parágrafo 153.

> *We also note that since this preambular language was negotiated, certain other developments have occurred which help to elucidate the objectives of WTO Members with respect to the relationship between trade and the environment. The most significant, in our view, was the Decision of Ministers at Marrakesh to establish a permanent Committee on Trade and Environment.*[260]

A controvertida decisão[261] do Órgão de Apelação gerou um precedente interessante sob a perspectiva da multifuncionalidade. Poderia, por exemplo, o Órgão de Apelação interpretar que medidas para proteção do bem-estar animal estariam cobertas pela letra (b) do Artigo XX? Poderia a proteção do consumidor ser considerada como parte da noção mais ampla de "proteção da saúde humana"? Provavelmente a resposta seria negativa nos dois casos, mas o fiel da balança poderia ser deslocado por alterações feitas em outros textos legais da OMC, que poderiam então vir a ser usados na interpretação do Artigo XX.

4.3 O ACORDO SOBRE MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS

A preocupação com a segurança e a qualidade dos produtos de origem animal e vegetal importados não depende da multifuncionalidade da agricultura. Também não é apropriado considerá-la como uma preocupação não-comercial, uma vez que se trata, de certa forma, de assegurar que o "valor" das importações não será anulado por prejuízos potenciais à saúde. Por outro lado, a qualidade

[260] *Ibid..*, parágrafo 154.

[261] Cf. Marceau, Gabrielle. *A Call for Coherence in International Law – Praises for the Prohibition Against "Clinical Isolation" in WTO Dispute Settlement*. *in* *Journal of World Trade Law* (33) nr. 5, October 1999, p. 120.

dos alimentos importados e a preocupação com o meio ambiente têm sido ressaltadas com freqüência como atributos da "agricultura multifuncional". É útil, portanto, recordar nesse contexto o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) da OMC, que pode ser entendido como um esforço para "regulamentar" o Artigo XX (b) do GATT. O Acordo estipula as regras básicas a serem seguidas para o estabelecimento de padrões de qualidade dos alimentos e em matéria de saúde animal e vegetal. O Acordo SPS busca assegurar simultaneamente (1) a possibilidade de adoção dos padrões que cada país julgar mais adequados e (2) que esses padrões não serão utilizados como pretexto para proteger os produtores domésticos.

Há uma vasta gama de medidas sanitárias e fitossanitárias aplicadas aos produtos importados, como a exigência de proveniência de áreas livres de moléstias e pragas, inspeção de estabelecimentos de produção, testes de carregamentos importados, procedimentos de tratamento ou de processamento de produtos agrícolas, estabelecimento de níveis máximos de resíduos de pesticidas, aditivos ou resíduos. Embora os mesmos requisitos devam aplicar-se, em princípio, à produção doméstica, na prática as exigências impostas aos produtos importados podem ir além do necessário e serem utilizadas para proteger os produtores domésticos da concorrência externa. Com a redução de tarifas e subsídios à agricultura, aumenta a tentação de recorrer a restrições baseadas em regulamentos sanitários e fitossanitários, que oferecem a vantagem adicional da complexidade técnica e de um certo grau de subjetividade, o que dificulta sua contestação.

Por outro lado, não há como exigir que os países abram mão do direito de tomarem as medidas que estimarem necessárias à proteção da saúde. A busca desse difícil equilíbrio é explicitada no Artigo 2 do Acordo SPS, que reitera o direito à adoção de medidas sanitárias e fitossanitárias necessárias à proteção da saúde humana, animal e vegetal,

mas estabelece alguns parâmetros para o exercício desse direito: (1) as medidas devem ser aplicadas apenas na extensão necessária para proteger a saúde humana, animal e vegetal; (2) devem ser baseadas em princípios científicos; (3) devem ser baseadas em provas científicas (a não ser no caso de medidas temporárias de precaução); (4) não devem discriminar de forma arbitrária ou injustificada entre países onde condições idênticas ou similares prevalecem. Esse equilíbrio entre objetivos nem sempre congruentes foi explicitado pelo Órgão de Apelação no caso *EC – Hormones*: [262]

> *The requirements of a risk assessment under Article 5.1, as well as of 'sufficient evidence' under Article 2.2, are essential for the maintenance of the delicate and carefully negotiated balance in the SPS Agreement between the shared, but sometimes competing, interests of promoting international trade and of protecting the life and health of human beings.*

O direito à imposição das medidas que cada Governo considerar mais apropriadas é qualificado pelo convite à harmonização de medidas sanitárias e fitossanitárias contido no Acordo, implícito na referência a padrões, diretrizes e recomendações internacionais. Não existe uma obrigação de adoção de normas internacionais[263] mas, no caso de as normas nacionais serem mais restritivas ao comércio, o país em questão pode ser chamado a fornecer a justificativa científica para

[262] WTO. WT/DS26/AB/R. *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (EC – Hormones)*, 16/1/1998, parágrafo 177.

[263] O Artigo 3.3 do Acordo SPS admite que os Membros adotem um nível mais elevado de proteção (1) se houver justificativa científica ou (2) como conseqüência do nível de proteção que o Membro julgar adequado. O direito de cada Membro de determinar o nível de proteção que julgar adequado foi confirmado pelo Órgão de Apelação nos casos *EC – Hormones* e WT/DS18/AB/R, *Austrália – Measures Affecting Importation of Salmon (Australia – Salmon)*, 20/10/1998.

a manutenção de requisitos mais rigorosos. Segundo o Órgão de Apelação, o objetivo da harmonização das medidas sanitárias e fitossanitárias é justamente evitar sua utilização para a discriminação arbitrária ou injustificada entre Membros ou como uma restrição disfarçada ao comércio internacional.[264]

Por fim, o Acordo também estimula a adoção das alternativas de proteção menos restritivas do comércio. Se o país demonstrar que suas medidas asseguram o mesmo nível de proteção, elas deverão ser consideradas equivalentes. Nesse caso, no entanto, o ônus da prova cabe ao país que alega que o mesmo nível de proteção pode ser obtido com outras medidas.

Os países em desenvolvimento queixam-se de que o Acordo SPS não facilita suas exportações, deixando-os à mercê de padrões excessivamente rigorosos estabelecidos pelos países desenvolvidos. Inversamente, no entanto, a necessidade de justificativa científica para a imposição de restrições também pode ser considerada como uma intromissão excessiva na liberdade dos países de estabelecerem o padrão de proteção que considerarem o mais adequado, que pode ser uma função de considerações de outra ordem, inclusive cultural.

De fato, o Acordo SPS parece ser uma solução intermediária entre a alternativa mais liberal – que consistiria na aplicação pura e simples do princípio da não-discriminação entre produtos domésticos e importados – e a alternativa mais restritiva, que decorreria da inexistência de limitações à autonomia regulatória.[265]

Na prática, essa busca do *juste milieu* não pode prescindir de uma avaliação de proporcionalidade dos regulamentos. Esse enfoque corresponde, de resto, à interpretação que tem sido dada no plano da

[264] *EC - Hormones*, parágrafo 177.

[265] Heiskanen, Veijo. *The Regulatory Philosophy of International Trade Law*. *in* *Journal of World Trade Law, Vol. 38,* No. 1. pp. 16-20.

legislação e da jurisprudência domésticas. A proporcionalidade é considerada como um princípio jurídico na União Européia. No contexto comunitário, a proporcionalidade consiste em indagar se os meios são "proporcionais" aos fins, ou, em outros termos, se os custos não são excessivos em relação aos benefícios. Uma definição mais ampla de proporcionalidade desenvolvida no contexto legal europeu contempla três testes: (1) um teste de racionalidade meios-fins; (2) alternativamente, um teste dos efeitos comerciais, que devem ser os menos restritivos possíveis; e (3) proporcionalidade *stricto sensu*, que trata tanto da relação entre os objetivos e os meios (objetivos mais ambiciosos requerem medidas mais amplas) como da contribuição do regulamento para alcançar seu objetivo declarado.[266] Nos EUA, a jurisprudência em relação à *dormant Commerce Clause* (DCC) – que determina que regulamentos que afetem negativamente o comércio interestadual estão sujeitas a escrutínio constitucional – distingue entre medidas que discriminam diretamente ou em seus efeitos práticos contra o comércio interestadual e aquelas que afetam o comércio interestadual incidentalmente. Estas últimas são tratadas, de maneira geral, de forma mais leniente pelos tribunais norte-americanos, que tendem a ser mais deferentes nestes casos em relação à autonomia regulatória dos estados.[267]

O princípio da proporcionalidade tem sido confirmado pelo Órgão de Apelação. Em um caso em que a Coréia do Sul justificava a aplicação de medidas menos favoráveis à carne importada como necessárias evitar fraudes – Artigo XX(d) do GATT –, o Órgão de

[266] Marceau, Gabrielle; Trachtman, Joel P. *The Technical Barriers to Trade Agreement, the Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement, and the General Agreement on Tariffs and Trade. in Journal of World Trade* 36 (5), 2002, p. 825.

[267] Howse, Robert. *Managing the Interface between International Trade Law and the Regulatory State: What Lessons Should (and Should Not) Be Drawn from the Jurisprudence of the United States Dormant Commerce Clause*. *in* Cottier, T.; Mavroidis, P. (ed.), *op. cit.*, pp. 139-160.

Apelação definiu um requisito de equilíbrio entre pelo menos três variáveis: a importância do objetivo de política visado pelo regulamento, a contribuição do regulamento para alcançar aqueles objetivos e seu impacto sobre o comércio:

> *The more vital or important those common interests and values are, the easier it would be to accept as "necessary" a measure designed as an enforcement instrument*[268]*... [t]he greater the contribution, the more easily a measure might be considered to be 'necessary... [a] measure with a relatively slight impact upon imported products might more easily be considered as "necessary" than a measure with intense or broader restrictive effects.*[269]
>
> *In sum, determination of whether a measure, which is not 'indispensable', may nevertheless be 'necessary' within the contemplation of Article XX(d), involves in every case a process of weighing and balancing a series of factors which prominently include the contribution made by the compliance measure to the enforcement of the law or regulation at issue, the importance of the common interests or values protected by that law or regulation, and the accompanying impact of the law or regulation on imports or exports.*[270]

Em outras palavras, não se trata apenas de um teste de "necessidade" dos regulamentos, mas de equilíbrio e, em última análise, de proporcionalidade. O Órgão de Apelação não se furta, ademais,

[268] WTO. WT/DS161/AB/R. *Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef (Korea – Beef)*, 11/12/2000, parágrafo 162.

[269] WTO. WT/DS161/AB/R. *Korea – Beef*, parágrafo 163.

[270] *Ibid.*., parágrafo 164.

de arbitrar valores "regulatórios" e "comerciais", num enfoque que também parece aplicável aos Acordos SPS e TBT.[271]

4.4 O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio

O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) negociado na Rodada Uruguai sucedeu e desenvolveu o Acordo do mesmo nome negociado na Rodada Tóquio que, como os demais "códigos" negociados naquela Rodada, era "plurilateral", ou seja, aplicável apenas aos signatários. O Acordo TBT busca assegurar que normas e regulamentos técnicos, assim como procedimentos de certificação e avaliações de conformidade não criem obstáculos desnecessários ao comércio. Para tanto, estabelece a obrigação de não-discriminação (NMF e tratamento nacional). Além disso, de forma semelhante ao Acordo SPS, determina que os Membros "não elaborem, adotem ou apliquem regulamentos técnicos que tenham por objetivo ou efeito criar obstáculos desnecessários ao comércio internacional. Para tanto, os regulamentos técnicos não restringirão o comércio além do necessário para alcançar um objetivo legítimo, tendo-se em conta os riscos que criaria não alcançá-lo".[272] O Acordo exemplifica como objetivos legítimos a segurança nacional, a proteção da saúde ou da segurança humanas, da vida ou da saúde animal ou vegetal, ou do meio ambiente. A avaliação dos riscos, por sua vez, deve levar em conta as informações científicas e técnicas disponíveis, a tecnologia de elaboração conexa ou os usos finais a que se destinem os produtos. O espírito do Acordo TBT, portanto, é semelhante ao do Acordo SPS: os países podem adotar as medidas que considerarem necessárias para sua própria proteção, desde que o façam (1) de maneira não

[271] Marceau, Gabrielle; Trachtman, Joel P., *op. cit.*, p. 852.

[272] Artigo 2.2 do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio.

discriminatória, (2) com base em análises científicas e técnicas apropriadas e (3) que não criem obstáculos desnecessários ao comércio. Na medida do possível, os países devem adotar padrões internacionais.[273]

A relevância do Acordo TBT para o setor agrícola é ilustrada pelo fato de que um terço (32%) das preocupações comerciais específicas suscitadas no Comitê de Barreiras Técnicas entre 1995 e 2001 referiam-se a produtos agrícolas e alimentares. Parcela ainda maior – 62% – das disputas em relação a dispositivos do Acordo TBT levadas ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC tratava de produtos agrícolas e alimentares. Além disso, das 538 notificações de regulamentos técnicos (95% desse total) e procedimentos de avaliação de conformidade (os 5% restantes) notificados ao Comitê de Barreiras Técnicas em 2001, 152 – correspondentes a cerca de 28% – referiam-se a produtos agrícolas e alimentares, embora o comércio desses produtos represente apenas 9% do comércio mundial de bens. Quase a metade dessas notificações mencionava rotulagem e informação do consumidor, ou a prevenção de práticas enganosas e a proteção do consumidor. Segurança e saúde dos consumidores foram mencionadas como justificativa em um quinto das notificações.[274]

Em que medida esses regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade efetivamente atendem aos requisitos do Artigo 2.2 do Acordo TBT é uma questão a ser verificada caso a caso. Se, para proteger os consumidores contra riscos remotos à saúde de um medicamento ou alimento, um país estabelecer, por meio de um regulamento técnico, a obrigatoriedade de uma advertência de que o produto é "extremamente perigoso", a medida pode ser mais restritiva

[273] Artigo 2.4 do Acordo TBT.

[274] OECD. *The Impact of Regulations on Agro-Food Trade: The Technical Barriers to Trade (TBT) and Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) Agreements*. Paris: OECD, 2003, pp. 17-24.

ao comércio do que necessário para atingir seu objetivo (um alerta mais preciso em relação aos riscos efetivos, por exemplo, seria menos restritivo).[275] Pode ser difícil, no entanto, estabelecer critérios objetivos, especialmente em casos em que a evidência científica em relação a riscos potenciais ainda não esteja disponível ou seja difícil de obter.

Do ponto de vista da discussão sobre multifuncionalidade e preocupações não-comerciais, interessa observar que regulamentos e normas técnicas podem estabelecer requisitos tanto em relação a embalagem, rotulagem e de marcação, incluindo terminologia e símbolos, como em relação a processos e métodos de produção (PPMs). Esses dois aspectos – rotulagem e PPMs – são importantes em razão da ênfase atribuída por alguns a questões como a rotulagem ecológica e à identificação de produtos fabricados de acordo com determinados processos.

Não existe consenso quanto à aplicabilidade do Acordo TBT à rotulagem ecológica. Essas divergências de fato sobrepõem-se à discussão sobre PPMs, uma vez que a maioria dos esquemas de rotulagem ecológica se baseia na análise de ciclo de vida dos produtos (*life-cycle analysis – LCA*) e, por conseguinte, se estende ao impacto ambiental da fase de produção. As dúvidas quanto à aplicabilidade do Acordo TBT a PPMs giram em torno das definições de regulamentos e normas técnicas,[276] que falam de "produtos ou processos e métodos de produção relacionados". O termo "relacionados" é interpretado por alguns como excluindo os PPMs "não-incorporados", ou seja, aqueles que não alteram as características finais do produto. O uso de pesticidas no algodão, por exemplo, seria considerado como um PPM incorporado se o produto final contiver resíduos, e não-incorporado

[275] CUTS Centre for International Trade, Economics and Development. *Dealing with Protectionist Standard Setting: Effectiveness of WTO Agreement on SPS and TBT*. Jaipur: CUTS, 2003, p. 7.

[276] Anexo 1 do Acordo SPS.

se o produto final não tiver resíduos. Para os que consideram que os PPMs não são cobertos pelo Acordo TBT, a rotulagem ecológica não seria compatível nem incompatível com aquele Acordo: estaria simplesmente excluída de sua abrangência.[277]

O argumento principal daqueles que consideram que a rotulagem ecológica baseada na análise de ciclo de vida é incompatível com o TBT baseia-se na noção de similaridade. A compatibilização da cobertura dos PPMs não-incorporados com o princípio de não-discriminação requereria uma interpretação do conceito de produto similar substancialmente diferente daquela que prevalece em relação ao GATT e a outros acordos da OMC. O raciocínio é que, se a OMC não admite diferenciação baseada em critérios de produção que não afetem as características dos produtos, a rotulagem ecológica com base na análise de ciclo de vida dos produtos seria incompatível com o Acordo TBT.

Uma vantagem conceitual desse ponto de vista é que a distinção entre produtos e processos e métodos de produção é deferente em relação à territorialidade da regulamentação: a produção ocorre no país exportador e é razoável que esteja sujeita à jurisdição regulatória deste.[278] Do ponto de vista econômico, também faz sentido permitir que cada país defina seus padrões ambientais de acordo com seu nível de desenvolvimento.

Por outro lado, essa interpretação de não-aplicabilidade do Acordo TBT poderia levar à proliferação de regulamentos sobre PPMs não incorporados e esquemas de rotulagem ecológica pouco transparentes e que não teriam de adequar-se aos requisitos previstos

[277] Motaal, Doaa Abdel. *The Agreement on Technical Barriers to Trade, the Committee on Trade and Environment, and Eco-labelling*. *in* Sampson, Gary; Chambers, W. Bradnee (ed.). *Trade, Environment and the Millennium*. Tokyo: The United Nations University, 1999, p. 228.

[278] Marceau, Gabrielle; Trachtman, Joel P., *op. cit.*, p. 858.

no Acordo TBT para evitar a utilização de regulamentos e normas técnicas com finalidades protecionistas, como notificação, harmonização e conformidade com padrões internacionais. Esses regulamentos poderiam, naturalmente, ser questionados, mas nada impediria que se tentasse justificá-los com base no Artigo XX do GATT.[279]

A aplicabilidade do Acordo TBT a questões de rotulagem ecológica e de PPMs permanece, por conseguinte, em aberto. O tema vem sendo discutido há vários anos, tanto no Comitê TBT como no Comitê de Comércio e Meio Ambiente da OMC, sem que tenha sido possível chegar a um consenso.

4.5 O ACORDO SOBRE AGRICULTURA

Para os que consideram que as preocupações não-comerciais justificam a proteção pura e simples da produção doméstica, todos os dispositivos do Acordo sobre Agricultura podem ser considerados como necessários para atender a preocupações não-comerciais: a "caixa amarela", a salvaguarda especial do Artigo 5, os subsídios à exportação. Embora esse argumento seja utilizado com alguma freqüência,[280] ele é falacioso, uma vez que sua validade depende da aceitação da própria premissa (*petitio principii*): as preocupações não-comerciais precisam de medidas de proteção e distorção do comércio; logo, as medidas protecionistas existentes são justificadas pelo necessidade de promover as preocupações não-comerciais.

O enfoque adotado nesse capítulo parte de uma premissa distinta. A OMC não deve julgar os méritos intrínsecos das políticas

[279] *Id. ibid.*, p. 861.

[280] Em um artigo sobre a salvaguarda especial, por exemplo, o autor, ao afirmar que "the SSG in the Agreement on Agriculture is that reflecting the non-trade concern of the agricultural sector [sic]", não sentiu a necessidade de justificar nem de explicar seu julgamento. Mah, Jai S.. *Reflections on the Special Safeguard Provision in the Agreement on Agriculture of the WTO*. *in* *Journal of World Trade*, 33(5): 197-204, 1999, p. 200.

adotadas pelos países membros;[281] o que ela faz é restringir as políticas – agrícolas e comerciais – com base nos instrumentos utilizados para implementar aquelas políticas. Implícita nessa premissa está a tese de que os níveis excepcionalmente elevados de proteção e de subsídios que distorcem o comércio permitidos pelas regras atuais são uma herança do passado, que deverá ser corrigida com a continuação do processo de reforma agrícola, com vistas ao estabelecimento de um sistema eqüitativo e voltado para o mercado. Presume-se, por conseguinte, que os subsídios à exportação continuarão a ser reduzidos e, eventualmente, eliminados; que os subsídios que distorcem o comércio serão limitados; que as restrições ao acesso a mercados também serão diminuídas.

Ainda assim, o Acordo sobre Agricultura criou, de fato, uma situação especial para a agricultura na OMC. Além da continuidade dos subsídios à exportação e de condições de acesso notavelmente mais restritivas do que para produtos industriais (tarifas elevadas, salvaguardas especiais e quotas tarifárias), o AsA estabeleceu um conjunto de regras específicas para os subsídios domésticos, mais permissivas do que as aplicáveis aos bens industriais. Essas regras oferecem alguma margem de manobra para o atendimento das preocupações não-comerciais – insuficiente, suficiente ou excessiva, dependendo da perspectiva.

Os subsídios domésticos à agricultura dividem-se em três categorias ou "caixas": "verde" (subsídios "não-distorcivos", permitidos e isentos de compromissos de redução), "azul" (subsídios distorcivos, permitidos sob determinadas condições e isentos de compromissos de

[281] Existe, no entanto, um julgamento implícito na lista de exceções do Artigo XX, assim como na lista de critérios específicos listados no Anexo 2 do Acordo sobre Agricultura. A questão que se coloca é a da conveniência de ampliar as listas – do Artigo XX e do Anexo 2 do AsA – para permitir qualquer tipo de objetivo regulatório. Cf. Mavroidis, Petros, *op. cit.*, p. 129.

redução) e "amarela" (permitidos dentro dos limites consolidados e sujeitos a compromissos de redução). Durante o período de "implementação" do Acordo – isto é, até 2004 –, os subsídios de caixa verde e de caixa azul foram considerados como não-acionáveis, ou seja, estiveram protegidos de investigações de subsídios em função do Artigo 13 do AsA, conhecido como "cláusula de paz", que estabelecia a obrigação de moderação (*due restraint*) em relação a solução de controvérsias. Com a expiração da cláusula de paz, aqueles subsídios passam a ser acionáveis o que, na prática, pode limitar significativamente as condições para sua utilização.[282]

O principal critério estabelecido no preâmbulo do Anexo 2 do AsA ("caixa verde") é de que as medidas adotadas com base naquele Anexo devem ter efeitos "nulos ou, no máximo, minimamente distorcivos sobre o comércio" e, para tanto, devem ser financiadas por recursos governamentais (e não por transferências dos consumidores) e não devem ter efeito de suporte de preços. Além disso, devem conformar-se a critérios específicos para cada tipo de medida. Trata-se, por conseguinte, de um enfoque em duas etapas, que recorda o do Artigo XX do GATT: uma medida pode ser classificada provisoriamente como de "caixa verde" com base nos critérios específicos do Anexo 2; em seguida, deve passar o teste dos efeitos – "nulos ou, no máximo, minimamente distorcivos" – sobre o comércio.

O Anexo 2 lista uma série de políticas de apoio permitidas:

1) serviços governamentais gerais: pesquisa, extensão, inspeção e controles sanitários e fitossanitários, infra-estrutura, inclusive relacionada a programas ambientais;

2) manutenção de estoques públicos de alimentos para segurança alimentar;

[282] O impacto dependerá, em boa medida, da interpretação a ser dada pelo Órgão de Apelação no caso dos subsídios domésticos concedidos ao algodão norte-americano e contestados pelo Brasil (*WT/DS267 – Subsidies on Upland Cotton*).

3) ajuda alimentar doméstica;

4) pagamentos diretos desvinculados (*decoupled*), incluindo suporte de renda desvinculado da produção;

5) participação financeira governamental em esquemas de garantia de sustentação da renda dos produtores e em seguros contra quebras de safras;

6) pagamentos compensatórios por desastres naturais;

7) assistência para realocação de produtores agrícolas em outros setores;

8) pagamentos feitos para a retirada de recursos produtivos da agricultura (terra, animais);

9) subsídios ao investimento para compensar "desvantagens estruturais";

10) pagamentos com base em programas ambientais;

11) pagamentos com base em programas de assistência aos produtores em regiões desfavorecidas.

Ademais dos subsídios de caixa verde permitidos pelo Anexo 2, o Artigo 6 do AsA exclui do cálculo do AMS três tipos de subsídios domésticos: (1) certos tipos de subsídios utilizados por países em desenvolvimento para estimular a produção agrícola; (2) subsídios definidos como *de minimis*; e (3) certos tipos de pagamentos diretos concedidos no contexto de programas de limitação da produção agrícola (estes últimos são denominados de "caixa azul").

Os subsídios permitidos para países em desenvolvimento pelo Artigo 6.2, por sua vez, também abrangem subsídios para o desenvolvimento agrícola e rural, subsídios para investimentos disponíveis de maneira geral para a agricultura, subsídios a insumos agrícolas para agricultores de baixa renda e subsídios para encorajar a substituição de cultivos ilícitos. Subsídios distorcivos são permitidos até o limite definido como *de minimis* pelo Artigo 6.4 do AsA (cinco por cento do valor bruto da produção para países desenvolvidos e dez

por cento do valor bruto da produção para países em desenvolvimento). Por último, como resultado do Acordo de Blair House, entre os EUA e a CE, também foram permitidos – e isentos de compromissos de redução – pagamentos diretos feitos sob programas de limitação de produção, o que corresponde à definição dos *deficiency payments* norte-americanos e de certos pagamentos estabelecidos na reforma da PAC de 1992.

Na realidade, praticamente nenhum subsídio é completamente desprovido de efeitos sobre o comércio, e é provável que a maioria dos subsídios contemplados no Anexo 2 do AsA também tenha efeitos distorcivos. A caracterização de um subsídio com base no Anexo 2 estabelece, no entanto, uma presunção de "respeitabilidade" e constitui, de fato, uma concessão a considerações econômicas, sociais e ambientais. Da mesma forma, a existência de um critério *de minimis* generoso em comparação com o admitido para bens industriais,[283] assim como as demais categorias de subsídios distorcivos previstos no Artigo 6, conferem à agricultura uma margem de manobra que inexiste na área industrial. Os subsídios para desenvolvimento rural e agrícola também vão significativamente além do que é permitido para desenvolvimento industrial. É razoável afirmar, por conseguinte, que os dispositivos referentes a subsídios domésticos do Acordo sobre Agricultura dão expressão concreta à referência a preocupações não-comerciais contida no preâmbulo do Acordo.

4.6 Conclusão

Este capítulo analisou alguns dos principais dispositivos do GATT e da OMC relevantes para a discussão sobre preocupações

[283] O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias define como *de minimis* subsídios inferiores a 1 por cento *ad valorem* (artigo 11.8).

não-comerciais e multifuncionalidade: os artigos III e XX do GATT, o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio e o Acordo sobre Agricultura.

O Artigo III do GATT, que trata da não-discriminação entre bens nacionais e importados similares no mercado doméstico, tem sido interpretado de maneira que não permite a diferenciação entre produtos com características físicas semelhantes e com os mesmos usos finais. Por conseguinte, não oferece margem para a proteção da produção doméstica em função de métodos de produção (como condições de criação dos animais) ou do teor de determinadas substâncias – como álcool, ou substâncias geneticamente modificadas – que não alteram significativamente as condições de utilização final do produto.

O artigo XX é o principal dispositivo do GATT 1947 que trata de objetivos não-comerciais. Os objetivos ou preocupações não-comerciais são, por conseguinte, previstos no GATT, mas tratados como exceções. O princípio geral em relação a exceções no GATT e na OMC é de que (1) o ônus da prova é de quem invoca a exceção e (2) a interpretação é restritiva. O artigo XX admite uma lista de exceções relevante para os proponentes das preocupações não-comerciais na agricultura, mas a lista é exaustiva. A justificativa de uma medida sob o Artigo XX deve atender a um teste em duas etapas: primeiro, enquadramento na lista de exceções – parágrafos (a) a (j) do Artigo XX –; segundo, atendimento dos requisitos previstos no *chapeau*, isto é, não constituir uma discriminação arbitrária ou injustificada nem uma restrição disfarçada ao comércio internacional. A jurisprudência do Órgão de Apelação admitiu que o Artigo XX pode chegar a justificar, sob determinadas condições, medidas que condicionem o acesso ao mercado doméstico para um determinado produto à adoção, pelo exportador, de determinadas políticas.

O fato de que políticas com fins legítimos podem ter efeitos sobre o comércio, os quais devem ser minimizados, levou, na Rodada

Tóquio, à negociação de um código plurilateral sobre barreiras técnicas. Na Rodada Uruguai, o código de barreiras técnicas deu origem a dois instrumentos: o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS). Os dois acordos têm uma filosofia semelhante: os países podem adotar as medidas que considerarem necessárias para alcançar objetivos legítimos, desde que o façam (1) de maneira não discriminatória, (2) com base em análises científicas e técnicas apropriadas e (3) que não criem obstáculos desnecessários ao comércio. Na medida do possível, os países devem adotar padrões internacionais. Os acordos TBT e SPS, ao contrário do Artigo XX do GATT, não contêm listas exaustivas e, em princípio, aplicam-se a diversas preocupações não-comerciais, como aquelas que se referem à proteção da saúde ou da segurança humanas, da vida ou da saúde animal ou vegetal, do meio ambiente, ou a informação do consumidor.

Os Acordos TBT e SPS buscam o equilíbrio entre, de um lado, o direito dos países a estabelecerem os regulamentos que julgarem mais adequados às próprias condições e, de outro, a necessidade de evitar que se criem obstáculos desnecessários ao comércio. Os dois acordos refletem o princípio da proporcionalidade, ou seja, da relação entre a importância dos objetivos e o grau de restrição imposta. Esse equilíbrio é, no entanto, subjetivo e evolutivo. Por conseguinte, não surpreende que questões importantes como a rotulagem ambiental ainda não tenham sido resolvidas de forma satisfatória.

O Acordo sobre Agricultura estabeleceu um conjunto de regras e disciplinas detalhadas para agricultura, pela primeira vez desde a criação do GATT em 1947. Ainda existem, no entanto, diferenças substanciais de tratamento entre produtos agrícolas e industriais. O AsA ainda permite a concessão de subsídios à exportação e apenas esboçou o início da liberalização do acesso a mercados. O Acordo sobre Agricultura é também bastante leniente em relação à concessão

de subsídios à agricultura em comparação com as disciplinas previstas no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias para produtos industriais.

Com o fim da "cláusula de paz", os subsídios de "caixa verde" e de "caixa azul" do Acordo sobre Agricultura passam a ser acionáveis sob a Parte III do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (SMC). Pode-se alegar que, com isso, diminui o espaço para atender às preocupações não-comerciais. Por outro lado, assim como as políticas regulatórias devem evitar criar restrições desnecessárias ou disfarçadas ao comércio, é razoável que também os subsídios agrícolas estejam submetidos a critérios restritivos. Ademais, subsídios que efetivamente distorçam "nula ou minimamente" o comércio em princípio não causarão os efeitos desfavoráveis sobre outros membros previstos no Artigo 5 do Acordo SMC.

Capítulo V

Identificação e Análise das Principais Preocupações Não-Comerciais

Identificação e Análise das Principais Preocupações Não-Comerciais

Como se viu anteriormente, "preocupações não-comerciais" foi um dentre muitos conceitos análogos ou relacionados utilizados durante a Rodada Uruguai, como "objetivos não-comerciais", "preocupações não-econômicas", "objetivos não-econômicos". O termo foi consagrado, em detrimento das alternativas, ao ser incorporado no Acordo sobre Agricultura, mas sem ser objeto de uma definição.[284]

De maneira geral, as preocupações não-comerciais parecem corresponder àquilo que a literatura econômica denomina de "objetivos não-econômicos". Pigou[285] denominava como objetivos não-econômicos aqueles que não podem ser objeto de mensuração em termos monetários. Essa definição é particularmente atrativa para aqueles que buscam relacionar as preocupações não-comerciais a valores espirituais e culturais, em oposição a uma suposta fixação em valores materiais dos que defendem a liberalização do comércio agrícola.

Parte do problema, no entanto, reside justamente em determinar se as preocupações não-comerciais constituem objetivos não-

[284] O Artigo 1 do Acordo sobre Agricultura trata exclusivamente de definições, incluindo de termos como "produto agrícola básico".

[285] Pigou, Arthur C.. *The Economics of Welfare*. 4th ed. London, Macmillan and Co., 1932.

econômicos no sentido pigouviano, ou seja, se efetivamente é impossível atribuir-lhes um valor econômico. Segundo L. Alan Winters, as dificuldades analíticas não são motivo suficiente para caracterizar objetivos como não-econômicos: desde que possam ser medidos e analisados em termos monetários, ainda que de forma rudimentar, os objetivos são econômicos. Além disso, o fato de demandarem recursos escassos que poderiam ser utilizados para outros fins também os caracteriza como econômicos, na medida em que se efetua uma valoração monetária implícita daqueles objetivos.[286]

Para Bhagwati, objetivos não-econômicos são condições restritivas da função-objetivo que define o bem-estar social como uma função do fluxo corrente de bens e serviços.[287] De acordo com essa definição, a própria caracterização de um objetivo como "não-econômico" é secundária: distribuição de renda, nível de produção em determinadas indústrias consideradas estratégicas, etc. podem ser considerados como "objetivos não-econômicos". Essa definição não limitada pela ocorrência de externalidades pode, por conseguinte, abranger preocupações não-comerciais como segurança alimentar, nível de emprego rural ou bem-estar animal.

Mesmo essa definição ampla não seria suficiente, no entanto, para abranger algumas "preocupações não-comerciais" aventadas mais recentemente, como indicações geográficas ou rotulagem, que não restringiriam necessariamente o fluxo de comércio. O fato de que não parece possível nem desejável especificar *a priori* todas as preocupações não-comerciais pode dar margem a novos usos do conceito, o que, por sua vez, gera incerteza. Nesse caso, o conceito está sendo utilizado para designar temas já cobertos por acordos da

[286] Winters, L. Alan, *op. cit.*.

[287] Bhagwati, Jagdish. *The Theory and Practice of Commercial Policy: Departures from Unified Exchange Rates*. Special Papers in International Economics No. 8. Princeton: Princeton University Press, 1968, p. 8.

OMC, os quais possivelmente seriam mais bem caracterizados como preocupações comerciais propriamente ditas.

O quinto capítulo procederá a um exame individualizado de algumas das preocupações não-comerciais citadas mais freqüentemente. A análise buscará ilustrar a relação entre as preocupações não-comerciais em tela e os princípios e regras da OMC, a partir da argumentação dos proponentes. O objetivo é identificar algumas das questões conceituais relevantes para a compreensão da relação entre preocupações não-comerciais e negociações agrícolas. É importante ter presente, no entanto, os limites de generalizações conceituais. Na prática, questões como a poluição ou a segurança alimentar podem requerer soluções distintas em função de circunstâncias locais, temporais ou econômicas.

5.1 MEIO AMBIENTE

A relação entre a agricultura e o meio ambiente é uma das mais importantes preocupações não-comerciais sob a perspectiva dos países desenvolvidos[288] e, crescentemente, dos países em desenvolvimento.

A atividade agrícola tem efeitos positivos e negativos sobre o meio ambiente. Como efeitos negativos, pode-se mencionar a degradação do ar (emissão de amônia, de gases de efeito estufa e de partículas sólidas), da água (contaminação de águas superficiais e subterrâneas por nitratos, fosfatos, pesticidas, resíduos orgânicos, consumo excessivo de água pela irrigação), do solo (erosão, desertificação, compactação, salinização, acidificação, concentração de metais pesados, mineralização de matéria orgânica), os quais, por sua vez, tem implicações diretas e indiretas sobre a paisagem e a biodiversidade.

[288] Solagral. *La multifonctionnalité de l'agriculture dans les futures négociations commerciales de l'OMC*. Paris: Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Septembre 1999, p. 64 et seq.

Os proponentes da multifuncionalidade destacam, no entanto, os efeitos positivos: controle da erosão dos solos, manejo hídrico em regiões montanhosas, absorção de CO_2 e até mesmo a conservação da biodiversidade. Em relação a esta última, a Noruega, por exemplo, defende a tese de que a agricultura é uma ameaça à biodiversidade em países megadiversos como o Brasil, ao passo que contribui para a conservação da biodiversidade em países como a Noruega, onde muitas espécies dependeriam da preservação de habitats agrícolas. A conclusão é que a relocalização da produção como resultado da liberalização teria um impacto negativo sobre a biodiversidade tanto nos países que subsidiam – nos quais a área cultivada tenderia a diminuir – como nos que não subsidiam – nos quais a área cultivada tenderia a aumentar.[289]

A posição norueguesa reflete um viés compreensível em suas premissas e em suas conclusões. No caso do Brasil, por exemplo, a noção de que a expansão da produção estaria diretamente ligada à expansão da área – o que, por sua vez, dependeria de desmatamento – não encontra sustentação nos dados. Entre 1970 e 1995, a produção agrícola brasileira aumentou 144%, para um incremento na utilização de insumos de apenas 37%. A diferença é explicada pelo crescimento de 79% na produtividade total dos fatores (PTF). Ademais, a participação dos insumos no aumento da produção foi significativa apenas na década de 70: no período mais recente, todo o crescimento da produção agrícola pode ser atribuído ao aumento na PTF.[290] Além disso, a relocalização da agricultura dos países desenvolvidos para países em desenvolvimento teria um efeito positivo sobre a renda dos dois grupos de países, o que liberaria recursos para atividades voltadas

[289] WTO. WT/CTE/W/100. *Environmental effects of trade liberalization in the agricultural sector – Submission by Norway*, 8/1/1999.

[290] Gasques, José G.; Conceição, Júnia C. P. R. *Transformações Estruturais da Agricultura e Produtividade dos Fatores*. Brasília: IPEA, novembro de 2000 (Texto para Discussão nº 768).

para a conservação da biodiversidade. A tese de que preços remunerativos estimulam o desmatamento nos países em desenvolvimento tampouco se sustenta: nos anos 70, a expansão da produção européia de açúcar, por exemplo, estimulou a migração do Nordeste para a Amazônia e, por conseguinte, o desmatamento. Por fim, a relação positiva entre nível de produção agrícola e biodiversidade em determinados países pode ser apenas parcialmente válida: é possível que a limpeza de terrenos e a introdução de espécies animais e vegetais domesticadas aumente a diversidade dos habitats, mas a correlação pode-se inverter a partir de determinados níveis de produção.[291]

Maurício alegou que a plantação de cana-de-açúcar permite a absorção líquida de CO_2, diminuindo, assim, o efeito estufa.[292] Essa afirmação parece, no entanto, depender de algumas hipóteses questionáveis em relação ao ciclo do carbono na atmosfera, em particular a escolha de um horizonte de tempo limitado.[293]

Um argumento mais plausível parece ser efetivamente o da utilidade da agricultura para o controle da erosão e manejo hídrico, sobretudo em regiões montanhosas. O suporte vinculado à produção seria, no entanto, ineficiente, dada a baixa produtividade da terra.

A tese de que a produção agrícola subsidiada é benéfica para o meio ambiente parece, no mínimo, simplista. Ao contrário, a subestimação dos efeitos ambientais negativos dos subsídios dificulta a formulação de políticas ambientais eficazes. As falhas de política tendem a criar interesses institucionais e políticos que se opõem às reformas que beneficiariam o meio ambiente. Em outros termos, a eliminação de

[291] OECD. *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework* (COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/FINAL), p. 36.

[292] WTO. AIE/51, Mauritius, 10/3/1999.

[293] O carbono absorvido da atmosfera pela cana-de-açúcar retorna à atmosfera, seja por meio da queima dos resíduos (por combustão ou por decomposição orgânica), seja pelo consumo de açúcar ou de álcool. A absorção líquida de carbono requer o estabelecimento e preservação de novas plantações perenes, como florestas.

subsídios danosos ao meio ambiente pode ser uma condição essencial para encontrar soluções estruturais para os principais problemas ambientais.[294]

Outra questão que merece ser analisada é o argumento de que subsídios e/ou restrições às importações são necessários para não distorcer a concorrência em virtude da imposição de normas ambientais mais estritas nos países desenvolvidos. É a tese conhecida como *race to the bottom*: na ausência de harmonização de padrões, a liberalização levaria a uma espiral descendente de normas ambientais em função do esforço dos países para aumentarem sua competitividade.

Os estudos realizados até hoje não são conclusivos em relação à ocorrência dessa degradação de padrões em função da liberalização comercial.[295] Além disso, não há justificativa econômica para a harmonização de padrões ambientais – ou, inversamente, para a imposição de restrições ao comércio na ausência de harmonização. A diversidade de padrões reflete diferentes funções de utilidade, que são tão legítimas no plano ambiental quanto as opções de cada país em relação a número de horas trabalhadas ou a gastos em saúde pública – que também afetam custos e, por conseguinte, geram diferenciais de competitividade.[296]

O fato é que o potencial de utilização de pretextos ambientais para a proteção da produção doméstica e para a concessão de apoio que distorce o comércio é significativo. A formulação de políticas e

[294] Van Beers, Cees; van den Bergh, Jeroen. *Perseverance of perverse subsidies and their imapct on trade and environment. in Ecological Economics* 36 (2001), pp. 475-486.

[295] Cole, Matthew A. *Examining the Environmental Case Against Free Trade*. *in Journal of World Trade* 33(5):183-196, 1999.

[296] Bhagwati, Jagdish and Srinivasan, T.N. *Trade and the Environment: Does Environmental Diversity Detract from the Case for Free Trade? in* Bhagwati, J.; Hudec R. (ed.). *Fair Trade and Harmonisation: Prerequisites for Free Trade?* Cambridge: The MIT Press, 1996. p. 159 et seq.

programas ambientais dá-se em um contexto político que favorece a captura por interesses setoriais.

A Política Agrícola Comum é um exemplo das dificuldades técnicas e políticas para direcionar o apoio de forma que beneficie o meio ambiente e minimize as distorções. Em dezembro de 2000, o Tribunal de Contas das Comunidades Européias publicou um relatório sobre a integração dos objetivos ambientais na PAC a partir da reforma de 1992.[297] Os resultados ficaram muito aquém dos objetivos:

> A redução dos preços institucionais das lavouras tinha, entre outros objetivos, o objetivo ambiental de reduzir o incentivo à intensificação da produção que os preços elevados representam. Contudo, as ajudas concedidas por hectare, que compensam os agricultores pelas perdas de rendimento causadas pela redução dos preços, a desvalorização de algumas moedas nacionais contra o ecu e os preços elevados praticados no mercado mundial nos anos que se seguiram à reforma foram fatores que obstaram à desejada redução dos incentivos à adoção de métodos de produção mais intensivos.
>
> No setor da pecuária, a reforma introduziu um prêmio por animal ligado aos limites da densidade pecuária da exploração, mas o objetivo de extensificação da produção não foi atingido. Os agricultores candidataram-se às ajudas para o número de animais elegíveis, mas continuaram a manter na exploração todos os animais que queriam. Por outro lado, a queda do preço dos alimentos para animais, na seqüência da queda do preço dos cereais, incentivou a pecuária intensiva, em regime de estabulação permanente. As reformas também não resolveram os problemas

[297] Tribunal de Contas da União Européia. *Relatório Especial nº 14/2000 sobre a integração dos objectivos ambientais na PAC, acompanhado pelas respostas da Comissão.* Jornal Oficial das Comunidades Européias 2000/C 353/01, 8/12/2000.

graves da poluição causada por nitratos, provocados por uma eliminação deficiente dos resíduos, que se registram em regiões onde se pratica uma suinocultura e uma avicultura intensivas.

As 'medidas de acompanhamento' das alterações das [Organizações Comuns de Mercado] introduzidas pela reforma de 1992 da PAC eram as seguintes: uma medida agroambiental destinada a compensar os agricultores que adotassem técnicas de produção inócuas para o ambiente, mas mais dispendiosas, e uma medida florestal destinada a compensar os agricultores pelas despesas relevantes e pelas perdas de rendimento agrícola incorridas devido ao plantio de árvores nas suas propriedades. Estas medidas integraram na PAC objetivos ambientais explícitos, quais sejam, reduzir os efeitos poluentes da agricultura, incentivar a prática de uma agricultura extensiva, mais benéfica para o ambiente, contribuir para uma gestão do espaço rural compatível com o equilíbrio ambiental e combater o efeito estufa. Porém, nem a Comunidade, nem os Estados-Membros alocaram os fundos comunitários em conformidade com as prioridades ambientais pré-estabelecidas... A eficácia de alguns programas é afetada por uma concepção deficiente dos mesmos. Em alguns casos, os níveis médios das ajudas são demasiado baixos para incentivar os agricultores a adotarem técnicas de produção inócuas para o ambiente; em outros casos, devido ao fato de os níveis médios das ajudas se basearem nos custos médios que o cumprimento dos requisitos do programa acarreta para os agricultores, estes receberam níveis médios de ajudas significativamente superiores aos custos efetivos em que incorreram. As ajudas só deveriam ser concedidas quando os agricultores se comprometessem a adotar práticas agrícolas mais exigentes do que as que são estipuladas na diretiva «nitratos» e nos códigos de boas práticas. O fato de os Estados-Membros

não terem aplicado integralmente a diretiva «nitratos» e a inexistência de «códigos de boas práticas agrícolas» adequados em grande parte das regiões agrícolas da Europa criam o risco de que possa surgir uma incompatibilidade alargada, a nível local, entre as medidas agroambientais e o «princípio do poluidor-pagador» estipulado no Tratado CE, ou seja, o contribuinte europeu está a suportar alguns custos que na realidade deveriam ser imputados aos agricultores.[298]

De fato, o efeito dos próprios pagamentos desvinculados sobre o meio ambiente e sobre a produção parece não corresponder aos critérios da caixa verde. O montante destes pagamentos acaba sendo incorporado ao capital das unidades produtivas, que podem produzir a preços que cubram apenas os custos variáveis.[299]

Essa avaliação das políticas comunitárias demonstra que as regras atuais da OMC permitem a concessão de subsídios para programas ambientais de uma forma que, se há um viés, é favorável ao meio ambiente – ou, melhor dizendo, à autonomia para a fixação de políticas ambientais – e desfavorável ao comércio. Além disso, o fato é que também é permitida, sob determinadas condições, a imposição de restrições ao comércio em virtude da existência de externalidades ambientais – desde que se trate de externalidades de consumo, e não de produção. Externalidades de consumo decorreriam, por exemplo, do consumo de alimentos com resíduos de substâncias prejudiciais à saúde. O Artigo XX do GATT, o Acordo SPS e o Acordo TBT permitem a imposição de uma restrição se os métodos e processos de produção afetam as características do produto final e se essas

[298] *Ibid.*, pp. 2-3.

[299] Abramovay, Ricardo. *Subsídios e multifuncionalidade na política agrícola européia*. *in* *Economia Rural*, vol. 40, nº 2:235-264, abr/jun 2002.

características conflitam com objetivos como a proteção da saúde humana, animal ou vegetal. Qualquer restrição deverá, no entanto, ser aplicada de forma universal, não-discriminatória e ser justificada com base em critérios científicos.

O que a OMC não permite são restrições com base em externalidades na produção. Essa é uma das críticas mais freqüentemente dirigidas pelos ambientalistas à OMC. Na realidade, no entanto, não existe justificativa econômica para que um país imponha determinados PPMs a outros países. Além disso, o risco de utilização com finalidades protecionistas desse tipo de medida é considerável.[300]

Isto não significa que não haja nada a fazer para aprimorar a coerência entre os objetivos de liberalização comercial e de proteção do meio ambiente. O que ainda não foi demonstrado, no entanto, é que a agricultura requeira regras especiais, que vão além do que já existe na "caixa verde" (parágrafo 12 do Anexo 2 do AsA). A tese de que a harmonização de padrões é uma condição necessária para o comércio "justo", por exemplo, aplicar-se-ia de forma idêntica a produtos agrícolas e industriais. Qualquer decisão sobre a relação entre comércio e meio ambiente na OMC sobre rotulagem ambiental, por exemplo, deverá, por conseguinte, ser aplicada uniformemente a todos os bens, e não apenas aos produtos agrícolas.

5.2 Paisagem e modo de vida rural

A noção de "paisagem rural" é utilizada com conotações variáveis. A mais imediata refere-se ao "cenário rural", que poderia ser denominado de meio ambiente rural. Em outros casos, a paisagem é associada às atividades econômicas e sociais tradicionais não-urbanas ("modo de vida rural") e a sua distribuição no território, o que, por sua

[300] Cole, Matthew, *op. cit.*, p. 192.

vez, remete às questões de desenvolvimento rural. Nesta seção, o foco será no valor visual e recreativo do meio rural.

As paisagens agrícolas consistem em uma combinação de aspectos naturais e artificiais. Os aspectos naturais abrangem as características físicas da superfície (topografia, afloramentos rochosos, lagos, rios), da vegetação e do clima. Os aspectos artificiais incluem a distribuição espacial de terras aráveis, pastagens e florestas plantadas em relação à terra inculta, as construções rurais, terraceamento de encostas, abrigos, cercas, bebedouros, estábulos, silos. As paisagens agrícolas normalmente estão interligadas com paisagens não-agrícolas, como ecossistemas naturais, cidades e construções históricas. Em alguns países, vilarejos são considerados como parte da paisagem rural.

O valor estético da paisagem depende de uma combinação de elementos geométricos (áreas, linhas e pontos) e cores. As diferentes combinações desses elementos dão margem a impressões visuais e estéticas subjetivas, isto é, com significados diferentes para cada observador. Este elemento de percepção também contribui para dificultar a definição, classificação e valoração de paisagens. Ademais, embora a agricultura possa contribuir para aumentar a diversidade da paisagem em comparação com áreas naturais, esse aumento na diversidade pode não ser percebido como positivo por todos. O que constitui uma melhoria na paisagem rural depende em certa medida, por conseguinte, de valores culturais e de preferências e percepções dos consumidores.[301]

Paisagem é um serviço que apresenta as características de não-exclusão e não-rivalidade que definem uma externalidade. O fato de que essas características se apresentam com grau relativamente alto de pureza, no entanto, também dificulta a estimativa de seu valor.

[301] OECD. *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework* (COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/FINAL), p. 41.

Existem diversos métodos para valorar economicamente bens e serviços para os quais não existem mercados. Alguns desses métodos – freqüentemente utilizados no contexto de análises ambientais – também podem ser utilizados para estimar o valor recreativo das paisagens rurais. O objetivo é estimar a disposição para pagar (*willingness-to-pay* – WTP) dos consumidores, algo que, no mercado, se reflete diretamente nas decisões de compra de bens e serviços. No caso de externalidades, utilizam-se métodos indiretos, como perguntar às pessoas quanto elas estariam dispostas a pagar por uma determinada melhoria no ambiente ou na paisagem (método da valoração condicional – *contingent valuation*), os gastos com viagens para locais de turismo (método dos custos de viagem – *travel costs*), ou ainda "mercados substitutos" (*surrogate markets*), que buscam isolar fatores como a qualidade do meio ambiente nos preços de mercados como o imobiliário ou o do turismo.[302]

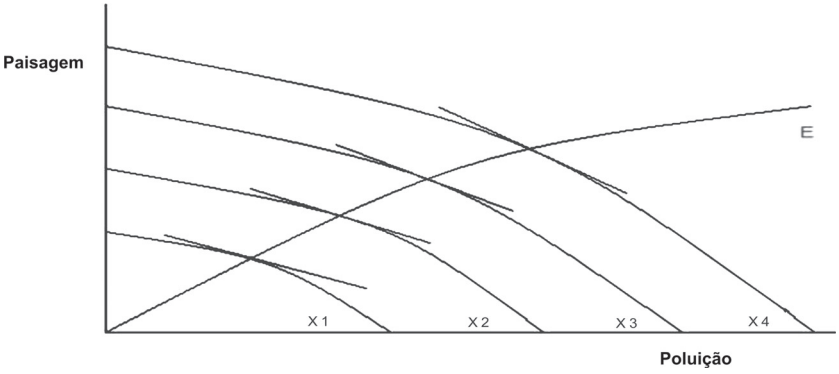
As dificuldades conceituais e práticas são, no entanto, consideráveis. Mesmo em casos específicos, os resultados podem variar significativamente em função da especificação do modelo e da quantidade de dados disponíveis.[303] A tese de que a paisagem e o modo de vida rural são produtos conjuntos da produção agrícola parece difícil de generalizar e de transformar em critérios para políticas comerciais. Os subsídios podem afetar simultaneamente a preservação da paisagem, a poluição das águas e do solo e a renda dos produtores. A forma da curva de transformação será uma função de produção

[302] Uma descrição de diversos métodos de valoração econômica do meio ambiente é feita em Georgiou, Stavros; Whittington, Dale, Pearce, David and Moran, Dominic. *Economic Values and the Environment in the Developing World*. Cheltenham: UNEP, 1997.

[303] Cf. Fleischer, Aliza; Tsur, Yacov. *Measuring the recreational value of agricultural landscape*. *in* *European Review of Agricultural Economics* Vol. 27 (3) 2000, pp. 385-398. Os autores utilizam um método baseado em custos de viagens para estimar o valor da paisagem agrícola em duas áreas em Israel. As dificuldades para transformar as conclusões do estudo em recomendações de política são óbvias.

com pelo menos três variáveis, cuja relação pode não ser constante nem linear. O efeito sobre a renda dos produtores, por exemplo, pode ser direto; o aumento da poluição, mais do que proporcional; a preservação da paisagem, menos do que proporcional.

Gráfico 1- Produção conjunta de externalidades



Fonte: Ford Runge.[304]

"E" representa a curva de transformação entre os produtos "paisagem" e "poluição", mas pode também representar a renda dos agricultores. A taxa marginal de transformação é dada, a cada nível X de subsídios, pela tangente à curva X no ponto de intersecção desta com a curva E.

Os proponentes da multifuncionalidade alegam que as paisagens rurais européias são o resultado de séculos de evolução.[305] Na verdade, no entanto, a paisagem agrícola européia atual é o resultado, mais do que nada, de quatro décadas de Política Agrícola Comum. A preservação da paisagem atual é um pretexto, portanto, para a

[304] Ford Runge, C. *A conceptual Framework for Agricultural Trade and the Environment: Beyond the Green Box*. *in* *Journal of World Trade* 33(6):47-68, 1999, p. 61.

[305] WTO. AIE/40, 28/9/1998.

continuidade de políticas semelhantes às atuais, que tantas distorções geraram para o comércio internacional de produtos agrícolas.

Os benefícios da preservação da paisagem podem guardar relação com o fato de haver produção agrícola em um determinado território, mas o vínculo com o volume de produção é, no máximo, tênue. É possível, por conseguinte, alcançar os mesmos objetivos de forma mais eficiente e com menos distorções com o recurso a outros instrumentos de política, como pagamentos diretos por melhorias ambientais e paisagísticas, zoneamento agrícola e urbano, pagamentos compensatórios por direitos de conversão da terra para usos não-agrícolas.[306]

O que parece claro é que o apoio à preservação de paisagens requer uma vinculação com o território, e não com o volume de produção ou de comércio. As últimas reformas da Política Agrícola Comum parecem ir nessa direção, ao promoverem a "territorialização" em contraposição ao caráter setorial das políticas públicas. O problema, no entanto, é que o orçamento da União Européia continua a direcionar a maior parte dos recursos para algumas regiões, alguns produtos e uma minoria de agricultores. É preocupante também o fato de que a Comissão Européia continua a anunciar "o melhor dos dois mundos: por um lado, a valorização das funções territoriais, sociais e culturais da agricultura, o povoamento do espaço rural, o desenvolvimento local; por outro, o reforço da capacidade produtiva e a ampliação do quinhão europeu no que os técnicos de Bruxelas julgam ser a expansão provável do mercado mundial".[307]

5.3 Bem-estar animal

A preocupação com as condições de bem-estar dos animais na agropecuária não é nova. Embora ainda não sensibilize a opinião

[306] USDA, Economic Research Service, *op. cit.*, p. 16.

[307] Abramovay, Ricardo, *op. cit.*

pública na mesma medida em que a situação de algumas espécies de animais selvagens – como ursos panda, golfinhos, elefantes e baleias – , as condições de produção dos animais de granja vêm adquirindo destaque crescente graças ao ativismo das organizações defensoras dos animais, sobretudo nos países europeus.

O fato de a preocupação com o bem-estar animal estar intimamente correlacionada com o nível de renda não é suficiente para minimizar a importância desse movimento. Além de sua dimensão ética, a questão também está, em alguns casos, relacionada à qualidade dos alimentos, uma vez que situações de *stress* podem refletir-se nas características do produto final. A ênfase dos ativistas é nos aspectos éticos, mas não se pode descartar que, em alguns países, o foco se volte para a qualidade dos alimentos na busca por apoio mais amplo na opinião pública.[308]

O estabelecimento de padrões mínimos de bem-estar animal com base em regulamentos pode implicar elevação de custos. Dada a impossibilidade de exigir que os produtos importados sejam produzidos de acordo com os mesmos padrões, a melhoria dos padrões de bem-estar animal pode alterar as condições de competitividade em detrimento dos produtores domésticos. O principal exemplo utilizado é o da produção de ovos, objeto de um documento de análise e divulgação elaborado pela Real Sociedade para a Prevenção da Crueldade contra os Animais do Reino Unido (RSPCA).[309] O documento compara a situação na CE – que adotou, em 1999, legislação que prevê a eliminação gradual da criação em gaiolas em

[308] Uma pesquisa de opinião em 1998 concluiu que o bem-estar animal era o fator mais importante para os consumidores de ovos no Reino Unido, ao passo que a qualidade dos ovos era o fator mais importante para os consumidores na Itália, na Espanha e na Alemanha. Citado em RPSCA, *Hard boiled reality: animal welfare friendly egg production in a global market*. <http://www.rspca.org.uk>. Acesso em 9/2/2004.

[309] *Ibid.*.

granjas de postura até 2012 – com os EUA – onde não há padrões mínimos de bem-estar para as aves – e com a Suíça – onde as gaiolas foram proibidas. De acordo com o documento, a substituição das gaiolas atuais por gaiolas mais espaçosas ou por criação em galpões aumentará o custo de produção em até 20 por cento (15 centavos de dólar americano por dúzia de ovos) até 2012. Esses custos não poderão ser repassados aos consumidores, em razão da inexistência de diferenças qualitativas entre os ovos produzidos em gaiolas e os demais. Isto poderia resultar na substituição de cerca de 15 por cento da produção européia, possivelmente mais, por ovos importados de países com padrões menos exigentes. A Suíça é mencionada como exemplo em virtude de seus padrões mais avançados e dos subsídios concedidos aos avicultores.

Com vistas a evitar a deterioração da competitividade, os defensores dos direitos animais alegam que o ideal seria a proibição de ovos e derivados produzidos por aves confinadas em gaiolas. Dada a dificuldade para implementar medida tão "extrema", propõe-se um conjunto de medidas que iria do estabelecimento de padrões internacionais de bem-estar animal a pagamentos diretos aos produtores para compensar custos adicionais, medidas na fronteira (tarifas diferenciadas em função dos métodos de produção) e rotulagem.

As propostas sobre bem-estar animal partem da premissa de que a harmonização de padrões é uma condição necessária para o comércio justo. Apesar de seu apelo filosófico e político, no entanto, a idéia de que a diversidade de condições domésticas de alguma forma diminui as vantagens decorrentes do comércio não encontra justificativa. Assim como as diferenças climáticas aumentam, ao invés de diminuirem os benefícios do comércio, diferenças de regulamentos domésticos também podem ser vistas como um fator gerador de vantagens comparativas. Os benefícios do comércio decorrem de diferenças de preços relativos, não importando a causa da diferença. Esse é, no

entanto, o fundamento "ético" do argumento do comércio justo: vantagens comparativas que resultem de diferentes padrões de exigências ambientais ou de diferenças salariais, por exemplo, não seriam "verdadeiras" vantagens comparativas.

Do ponto de vista estritamente econômico, a origem da vantagem comparativa é irrelevante. Na prática, no entanto, são feitas concessões nos casos de valores considerados superiores. No limite, o trabalho escravo poderia ser uma fonte de vantagem comparativa, mas não haveria dificuldade em proibir importações de produtos fabricados com esse "insumo".[310] A não ser em casos extremos como esse, no entanto, a justificativa para a harmonização é fraca. Em última instância, a defesa da harmonização equivale a questionar a legitimidade das diferenças entre países. Com exceção de alguns poucos valores efetivamente universais, é muito difícil traçar a linha do que deve, ou não, ser submetido a harmonização.[311]

A tese da harmonização das normas sobre bem-estar animal não se justifica, por conseguinte, do ponto de vista comercial. A concessão de subsídios para compensar custos adicionais pela implementação de determinados padrões ainda apresenta problemas adicionais, como seletividade, ineficácia e alto potencial de distorção do comércio.

A seletividade decorre da possibilidade que tem os países importadores de designar setores e padrões de acordo com sua conveniência. A produção de ovos, por exemplo, é prioritária para o estabelecimento de padrões de bem-estar e, por conseguinte, a CE deseja conceder subsídios para seus produtores. A pecuária de corte não é, no entanto, prioritária. Nesse caso, os produtores da América

[310] Os Artigos XX (a) (moral pública) e XX (e) (bens produzidos por prisioneiros) do GATT, por exemplo, justificariam restrições.

[311] Cf. Leebron, David W. *Lying Down with Procrustes: An Analysis of Harmonization Claims*. *in* Bhagwati, J.; Hudec R. (ed.), *op. cit.*, pp.41-117.

do Sul e da Oceania, que mantêm o gado em pastagens – provavelmente em melhores condições de bem-estar do que os animais estabulados na Europa –, não dispõem de nenhuma vantagem. Se, em algum momento, a CE decidir impor condições a seus produtores de carne, provavelmente utilizará o pretexto para "compensá-los". A ineficácia decorre do fato de que a compensação por custos adicionais – ademais de difícil de modular em função dos custos efetivos de cada produtor – pode ser anulada, presumivelmente, por uma deterioração ainda maior das condições em um ou mais países exportadores. O potencial de distorção do comércio, por sua vez, decorre do efeito indiscriminado de subsídios vinculados ao custo de produção. No caso dos ovos, a principal preocupação da CE é com a concorrência dos EUA. Quando houver uma multiplicidade de fornecedores, no entanto, é provável que alguns tenham padrões de bem-estar equivalentes, ou mesmo superiores, aos europeus, ao passo que outros poderão ter padrões inferiores. Os países com padrões equivalentes ou superiores seriam afetados de forma injustificada pelos subsídios europeus. A solução consistiria em restrições discriminatórias à importação – um passo, no entanto, que nem mesmo a RSPCA se dispôs a defender.

Na ausência de medidas de fronteira, restaria a alternativa de buscar a harmonização de padrões. A harmonização não pode, no entanto, ser imposta, mesmo porque implica um processo negociador, que requereria acomodação; não existe a pressuposição de que um ponto de vista será superior ao outro. Seria interessante observar a reação européia às posições da Índia em matéria de direitos dos animais, por exemplo. Além disso, a harmonização tende a diminuir o ritmo de adaptação dos regulamentos às realidades sociais e econômicas.[312] Caso haja consenso quanto aos méritos intrínsecos da harmonização de padrões sobre bem-estar animal, seria lógico buscar uma

[312] Cf. Heiskanen, Veijo, *op. cit.*, pp. 31-32.

acomodação de regras e procedimentos na OMC para levar em conta essas preocupações, como deseja a CE.[313] O mais difícil, porém, é justamente a obtenção desse consenso; se ele existir, não será difícil adaptar o Acordo SPS.

5.4 QUALIDADE DOS ALIMENTOS

A qualidade dos alimentos é uma preocupação com forte conteúdo emocional. Seu apelo aumentou muito, sobretudo na Europa, depois de uma série de episódios em anos recentes – a doença da "vaca louca" (encefalopatia espongiforme bovina), dioxinas, hormônios animais, organismos geneticamente modificados (OGMs).

A questão da qualidade dos alimentos pode ser enfocada de diversos ângulos. Um deles é o do nível adequado de proteção. Como visto anteriormente, o Acordo SPS e a jurisprudência da OMC reconhecem o direito de cada país de estabelecer o nível de proteção considerado adequado. Nos casos em que esse nível é diferente dos padrões internacionais, no entanto, o ônus da prova é transferido para o país que adota os padrões diferentes. A aceitação da justificativa passa por um exame de proporcionalidade.

A vida humana não tem preço e, por isso, é relativamente fácil argumentar que nenhuma medida é excessiva quando se trata de evitar riscos à saúde humana. Por outro lado, como ocorre com várias outras preocupações não-comerciais, existe uma valoração econômica implícita, que pode ser calculada a partir de indicadores como o orçamento de saúde ou o investimento para eliminar os "pontos negros" nas rodovias.[314] Segundo Viscusi, o preço que os EUA atribuem a

[313] WTO. WT/GC/W/273. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference: EC Approach on Agriculture*, 27/7/1999.

[314] Pontos negros são os locais onde ocorre maior número de acidentes de tráfego fatais.

uma vida humana é de cerca de US$ 7 milhões; os japoneses, de quase US$ 10 milhões. Os europeus, de forma geral, atribuem um valor menor. O cálculo foi feito com base em pesquisas sobre o montante que as pessoas estariam dispostas a pagar para reduzir o risco de morte no seu local de trabalho e quanto estariam dispostas a aceitar como compensação por um aumento no risco de morte no trabalho. Embora não haja uma correlação perfeita entre o nível de renda e o valor atribuído à vida entre diferentes países, Viscusi estima que, em cada país, o valor atribuído à vida aumente em 5 a 6% para cada 10% de aumento no nível de renda.[315]

Deduz-se que é possível estabelecer um critério de efetividade baseado na relação custo-benefício de uma determinada medida de prevenção. Embora se possa argumentar quanto ao valor de referência, o importante é que é possível comparar o custo de medidas adicionais de prevenção com as alternativas e com o custo de medidas tomadas para prevenir outros riscos.

Um exemplo é a estimativa do Banco Mundial de que a adoção pela CE de um limite máximo de 4 ppb (partes por bilhão) de aflatoxinas em cereais, frutas secas e nozes para consumo humano reduziria as exportações desses produtos pelos países africanos em 64 por cento, ou US$ 670 milhões, em relação ao padrão menos rigoroso de 15 ppb estabelecido pelo *Codex Alimentarius*. Estima-se que, em comparação com o *Codex*, o padrão da CE permitiria reduzir as mortes por câncer relacionadas ao consumo de aflatoxinas em 1,4 por bilhão.[316] Em outras palavras, tendo-se em vista que a população da UE-15 é de cerca de 380 milhões de habitantes, o limite mais rigoroso salvaria uma vida a cada dois anos, a um custo – para a África – de US$ 1,3

[315] *A Survey of Risk*. *in The Economist*, January 24th 2004., pg. 17.

[316] Otsuki, Tsunehiro; Sewadeh, Mirvat; Wilson, John S. *A Race to the Top? A Case Study of Food Safety Standards and African Exports.* World Bank Working Paper 2563, 2001. <http://econ.worldbank.org/files/1424_wps2563.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

bilhões por vida. Certamente haveria alternativas com melhor relação custo (para a África) - benefício (para a saúde européia): uma redução na ajuda oficial européia ao desenvolvimento, por exemplo, liberaria recursos para investimento em outras medidas para diminuir a mortalidade européia a um custo menor para os países africanos do que a mudança no teor máximo de aflatoxinas.

Uma outra questão é o que fazer naqueles casos em que se presume existirem riscos potenciais, mas as provas científicas são difíceis de obter. Um problema relacionado é o que fazer nos casos em que existe resistência do consumidor, apesar de as evidências científicas indicarem a inexistência de riscos. Na prática, essas duas questões podem-se sobrepor, uma vez que, durante o longo período necessário para avaliações de risco, a atitude das autoridades pode contribuir para reforçar o sentimento de rejeição dos consumidores, que pode persistir mesmo que o risco venha a ser considerado mínimo ou inexistente. Exemplos desses casos são os contenciosos entre os EUA e a CE em torno da carne tratada com hormônios e dos organismos geneticamente modificados (OGMs).

O uso de hormônios de crescimento para engorda do gado é um exemplo de dois enfoques distintos – o norte-americano e o europeu – em relação à proteção da saúde e dos consumidores. Depois de idas e vindas que duraram mais de dez anos, a CE optou pela proibição do uso de hormônios para engorda e proibiu as importações de carnes tratadas com hormônios de terceiros países. O Advogado Geral da Corte Européia de Justiça defendeu a proibição com base na "ansiedade dos consumidores" ("justificada ou não") e considerou que mesmo a rotulagem não seria suficiente.[317] Nos EUA, em contraste, a *Food and Drug Administration* (FDA) havia autorizado a utilização de

[317] Pardo Quintillán, Sara. *Free Trade, Public Health Protection and Consumer Information in the European and WTO Context*. in *Journal of World Trade Law* 33(6), 1999, p. 158.

hormônios de crescimento desde os anos 1950, com base em análises dos níveis máximos de ingestão diária admissíveis.

O painel que examinou o caso[318] encontrou inconsistências entre os estudos científicos invocados pela CE e a legislação comunitária e deu ganho de causa aos EUA. O Órgão de Apelação[319] qualificou o raciocínio e modificou as conclusões do painel, mas acabou concordando com a conclusão de que os principais estudos apresentados pela CE não embasavam racionalmente a proibição de importações. Por conseguinte, recomendou o levantamento da proibição.

O caso dos OGMs, mais recente, é similar. Desde 1998, a CE mantém uma moratória sobre o exame de pedidos de análises e sobre a aprovação de produtos que sofreram modificações genéticas (organismos geneticamente modificados – OGMs). Mesmo em casos em que a CE aprovou produtos, alguns Estados-Membros continuaram a manter proibições sobre a comercialização de OGMs. Em agosto de 2003, os EUA, o Canadá e a Argentina[320] solicitaram o estabelecimento de um painel na OMC. O painel ainda não concluiu seus trabalhos, mas a CE decidiu, desde então, liberar a comercialização de milho geneticamente modificado.[321]

A caracterização desses casos como proteção da saúde pública ou como informação do consumidor não é fácil.[322] A utilização de regras de rotulagem pode constituir uma solução intermediária entre a proibição pura e simples e a exigência de prova de risco, que pode não ser facilmente obtida. Por outro lado, a existência – e a inevitável difusão - de dúvidas, fundadas ou não, sobre a segurança de um produto

[318] WTO. WT/DS26/R/USA. *EC – Hormones*, 18/8/97.

[319] WTO. WT/DS26/AB/R. *EC– Hormones,* 16/1/1998.

[320] WT/DS291/23, WT/DS292/17 e WT/DS293/17, respectivamente.

[321] *Un maïs transgénique autorisé en Europe*. *in Le Figaro*, 19/5/2004.

[322] Pardo Quintillán, *op. cit.*, p. 191.

pode transformar a rotulagem praticamente no equivalente de uma proibição. O ônus pode ser ainda maior para as exportações provenientes dos países em desenvolvimento, alvo mais fácil de críticas em relação a padrões supostamente insuficientes de controle de qualidade dos alimentos.[323]

Ao mesmo tempo, é difícil explicar a recusa em permitir regras de rotulagem apenas com base na necessidade de coibir o protecionismo. A idéia de que o consumidor deva ser protegido da própria irracionalidade é no mínimo controvertida. É possível, por conseguinte, que uma certa discricionariedade – tanto por parte das autoridades nacionais como do Órgão de Solução de Controvérsias – seja inevitável.

5.5 SEGURANÇA ALIMENTAR

Segurança alimentar não se enquadra em uma definição de multifuncionalidade baseada em externalidades e bens públicos. Pode, no entanto, ser entendida como uma preocupação não–comercial, como, de resto, reconhece o Acordo sobre Agricultura. A dificuldade reside, porém, na associação da segurança alimentar a suprimento doméstico. Embora o conceito de segurança alimentar estabelecido pela FAO[324] não estipule a origem dos alimentos – doméstica ou externa –, na OMC a expressão é utilizada pelos proponentes principalmente em referência à produção doméstica. Para esses países, a segurança alimentar seria função do volume de produção agrícola. Essa posição,

[323] Wilson, John S. *Advancing the WTO Agenda on Trade and Standards: a Developing Country Voice in the Debate*. <http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/Stds_Africa/Paper%20for%20AERC%20Conference%20Current.pdf.> Acesso em 15/3/2004.

[324] "Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life". World Food Summit, 13-17 November 1996, Plan of Action. <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613E/W3613E00.htm>

defendida por países como Egito,[325] Quênia,[326] Cuba e outros países em desenvolvimento importadores líquidos de alimentos,[327] foi expressa pela Índia:

> *It would be too simplistic to assume that agricultural liberalisation sought to be ushered in by the Agreement would, by itself, be able to overcome the problems of food security for developing countries with sizeable rural population. It is, therefore, extremely important to provide a certain degree of flexibility to developing countries for the adoption of such domestic policies whose intention is to provide continued employment to the large segment of population dependent on this sector and to improve the general levels of production both with the aim of improving the overall availability of food grains and for enhancing the income levels of the rural poor.*[328]

A Índia sempre fez questão, no entanto, de qualificar os comentários sobre preocupações não-comerciais com a defesa do tratamento especial e diferenciado. Assim, ao mesmo tempo que defende a manutenção de suas restrições comerciais, a Índia critica os subsídios e as barreiras nos países desenvolvidos contra as exportações dos países em desenvolvimento.[329] Mas o mesmo argumento quanto à

[325] WTO. WT/GC/W/135. *General Council Discussion on Mandated Negotiations on Agriculture and Services, 23-24 November 1998. Communication from Egypt*, 26/1/1999.

[326] WTO. WT/GC/W/233. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference – Contribution to the Preparatory Process.* Kenya, 5/7/1999.

[327] WTO. WT/GC/W/163. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Communication from Cuba, Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Nicaragua and Pakistan*, 9/4/1999.

[328] WTO. WT/GC/W/114. *Communication from India*, 18/11/1998.

[329] WTO. WT/GC/W/152. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Issues Under Paragraph 9a(ii) of the Geneva Ministerial Declaration – Mandated Negotiations. Communication from India*, 8/3/1999.

necessidade de manter a produção doméstica por considerações de segurança alimentar é feito pelo Japão:

> *"[i]n net importing countries of agricultural products, increasing domestic agricultural production should be regarded as a basis for food supply in order to ensure food security. For this purpose, appropriate border measures should be taken together with domestic support".*[330]

Mais do que acesso físico, o problema da segurança alimentar nos países em desenvolvimento é econômico, ou seja, capacidade de aquisição, interna ou externamente, da quantidade necessária de alimentos. Para os países em desenvolvimento de maneira geral, a preferência pela produção nacional pode ser atribuída sobretudo à preocupação com a balança comercial e à participação ainda elevada do emprego rural no emprego total e na renda das famílias. Flutuações pronunciadas nos preços dos alimentos no mercado internacional podem fazer com que as importações de alimentos se tornem um ônus excessivo ou, pior, que sejam limitadas por escassez de divisas. Por sua vez, a precariedade dos mecanismos de distribuição de renda faz com que a insegurança alimentar afete sobremaneira o meio rural. É necessário, nesse contexto, preservar o nível de renda dos agricultores, o que por sua vez guarda relação com o nível de produção agrícola.

O interesse em suprir alimentos a preços baixos, por um lado, e a preocupação com a renda dos agricultores, por outro, podem, no entanto, entrar em conflito em situações em que os preços no mercado internacional se encontram deprimidos – por exemplo, em razão da desova de excedentes subsidiados por parte dos países desenvolvidos. Nesses casos, a tentação de importar a preços reduzidos para satisfazer

[330] WT/GC/W/220, 28 June 1999.

a demanda das massas urbanas pode ser difícil de resistir. O efeito, no entanto, pode ser negativo para os agricultores.

Os países em que o interesse na importação de alimentos baratos supera a preocupação com a situação do setor agrícola doméstico parecem corresponder, *grosso modo*, à categoria dos países que escolhem ser definidos como importadores líquidos de alimentos na OMC (*net food-importing developing countries*, ou NFIDCs).[331] A expectativa é de que a continuidade do processo de reforma do comércio agrícola leve à redução da produção nos países da OCDE, à elevação dos preços no mercado internacional e à revitalização da produção agrícola nos países em desenvolvimento. Para alguns países, no entanto, a diminuição da oferta de produtos agrícolas subsidiados e a possibilidade de redução do volume de ajuda alimentar constituem uma preocupação preponderante. Para esses, por conseguinte, existe o temor de que a liberalização da agricultura coloque em risco sua segurança alimentar, pelo menos no curto e médio prazos. Entre estes se encontravam, na Rodada Uruguai, países como Egito e México.

Um estudo realizado em 1999 identificou 83 países em desenvolvimento importadores líquidos de alimentos. Desse total, 48 são países de baixa renda.[332] Um outro aspecto é a existência de preferências comerciais, que permitem que países em desenvolvimento se beneficiem de preços mais elevados para seus produtos agrícolas de exportação nos mercados dos países desenvolvidos. Embora em muitos casos a situação de importador líquido possivelmente se deva justamente aos baixos preços do mercado internacional, seria simplista

[331] O Comitê de Agricultura decidiu em 1995 que a categoria de NFIDCs inclui "any developing country Member of the WTO which was a net importer of basic foodstuffs in any three years of the most recent five-year period for which data are available and which notifies the Committee of its decision to be listed as a Net Food-Importing Developing Country for the purposes of the Decision" (documento G/AG/3, de 24/11/1995).

[332] O estudo, realizado por Valdés, A. e McCalla, A.é citado em FAO, *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*, Roma, 2003, pp. 36-37.

dizer que a eliminação das distorções na agricultura dos países desenvolvidos beneficiaria de maneira geral os países em desenvolvimento. Esse argumento é esgrimido com freqüência pela União Européia como justificativa para a continuidade de seus subsídios à exportação.

Há várias respostas a esse argumento. Uma delas é a de que deve haver coerência: se exportações subsidiadas beneficiam os países em desenvolvimento, elas deveriam ser permitidas também para manufaturas. A principal, no entanto, é a da ineficiência produtiva e distributiva das distorções na agricultura dos países desenvolvidos. 350 bilhões de dólares em proteção e transferências diretas por ano para a agricultura dos países da OCDE[333] seriam um preço alto mesmo que seu efeito líquido em termos de segurança alimentar nos países em desenvolvimento fosse positivo. A liberalização do comércio agrícola nos países desenvolvidos traria benefícios para a maioria dos países em desenvolvimento – e parcela ainda maior da população pobre do planeta, que está concentrada em um número relativamente reduzido de países em desenvolvimento. A preocupação com o componente de importações subsidiadas da segurança alimentar poderia ser facilmente atendida com o redirecionamento de uma pequena parcela dos subsídios concedidos aos agricultores nos países desenvolvidos para ajuda alimentar. Um compromisso nesse sentido poderia, aliás, ser contemplado no próprio contexto da OMC.[334]

Ademais do impacto da liberalização das políticas agrícolas nos países da OCDE, existe também a questão dos efeitos da liberalização nos países em desenvolvimento sobre a segurança

[333] Tangermann, Stefan. *Farming support: the truth behind the numbers*. OECD, 31/3/2004. <http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/1223/Farming_support:_the_truth.html> Acesso em 15/6/2004.

[334] Desta, Melaku Geboye. *Food Security and International Trade Law: an Appraisal of the World Trade Organization Approach*. *in* *Journal of World Trade Law* 35(3), 2001, p. 467.

alimentar. Em tese, os países em desenvolvimento que dependem de ajuda alimentar e de importações subsidiadas não deveriam estar preocupados com a proteção do mercado doméstico: seria incoerente defender simultaneamente a necessidade de importações baratas e de proteção contra as importações. Na prática, no entanto, pode haver diferenças de interesses setoriais, que levem um país a receber determinados produtos e a buscar proteger outros da concorrência externa. Além disso, como referido acima, na maioria dos países em desenvolvimento existe preocupação tanto com a disponibilidade doméstica de alimentos quanto com o desempenho do setor agrícola.

A liberalização comercial pode ter efeitos distintos segundo os países e, dentro destes, segundo os setores. Além dos exportadores líquidos de produtos agrícolas, haverá países que poderiam tornar-se auto-suficientes, ou mesmo exportadores, com o fim da concorrência desleal dos países desenvolvidos. Em outros países, a liberalização pode fazer com que não sejam auto-suficientes, mas que obtenham receitas de exportação suficientes para importar alimentos. Os riscos serão maiores, no entanto, se as exportações estiverem concentradas em um ou dois produtos do que se a pauta for diversificada. Outros países continuarão a sofrer de insegurança alimentar. Estes são os países em que a questão das políticas ativas de segurança alimentar se coloca de forma mais aguda.[335] Mais uma vez, observa-se que a política comercial deve ser formulada de acordo com as circunstâncias de cada país. De maneira geral, subsídios aos agricultores tenderão a ser ineficientes. Por outro lado, pode haver necessidade de uma proteção tarifária moderada para compensar certas desvantagens ou reduzir a influência da variabilidade dos preços agrícolas no mercado internacional.

[335] FAO. *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*. Roma, 2003, p. 50.

De uma maneira geral, pode-se afirmar que a segurança alimentar não está direta nem preponderantemente ligada ao comércio. Se existe uma correlação, ela é, de forma geral, positiva; no entanto, a liberalização comercial por si só não aumenta a segurança alimentar. Esses matizes foram ressaltados pela FAO na edição 2003 do *State of Food Insecurity in the World*:

> *Although far from conclusive, analysis of available data suggests that, in general engaging in agricultural trade is associated with less hunger, not more. At a national level, the proportions of undernourished people and underweight children tend to be lower in countries where agricultural trade is large in proportion to agricultural production... Analysis also shows, however, that levels of hunger and poverty differ widely among countries with very similar levels of agricultural trade. This suggests that the impact of agricultural trade on food security is mediated by a range of other factors, including markets, institutions and policies to combat hunger... Where trade liberalization has not been accompanied by policy reforms and investments, on the other hand, the impact on food security has often been ambiguous or detrimental.* [336]

A conclusão parece favorecer a liberalização comercial, mas, ao mesmo tempo, recomendar alguma prudência no ritmo de liberalização por parte dos países em desenvolvimento. O processo de desenvolvimento requer o aumento da produtividade da agricultura, o que pressupõe que a mão-de-obra seja gradualmente transferida

[336] FAO. *The State of Food Insecurity in the World: monitoring progress towards the World Food Summit and Millenium Development Goals*. Roma, 2003, p. 18.

para outros setores. Isso é tanto mais verdade nos países em que uma parcela elevada da população vive no campo. Por outro lado, o processo de ajuste requer tempo: a capacidade dos outros setores para absorver mão-de-obra pode ser limitada no curto prazo. A própria dinâmica interna tende a exercer pressão para que a mão-de-obra rural seja transferida para os setores secundário e terciário, mas é razoável que os países em desenvolvimento busquem algum tipo de salvaguarda contra choques de preços agrícolas. Essas salvaguardas devem, no entanto, ser limitadas no tempo e concebidas de forma que não desestimulem o ajuste.[337] Ademais, não se deve perder de vista que o elemento mais importante é o nível e a distribuição de renda, e não o suprimento físico doméstico de alimentos. A obsessão com a produção doméstica pode levar, a médio e longo prazos, ao mesmo tipo de distorções que caracterizam a agricultura nos países desenvolvidos, com a agravante de que seu custo será relativamente muito maior em países em desenvolvimento.

A questão da segurança alimentar coloca-se de forma significativamente diferente para países desenvolvidos ou com renda elevada. Para os países mais ricos, a segurança alimentar através do suprimento doméstico é percebida, em última instância, como um problema de segurança nacional. A credibilidade da preocupação – freqüentemente expressa pelo Japão – com a possibilidade de embargos de fornecedores, por exemplo, diminuiria ainda mais em um contexto de crescimento do comércio mundial de produtos agrícolas. Resta a hipótese do conflito militar. Como a produção agrícola depende de mão-de-obra e insumos que não podem ser mobilizados rapidamente, seria necessário manter um nível mínimo de atividade agrícola em condições de ser expandido em caso de necessidade. Não se trata de acesso "econômico", mas sim de acesso físico a alimentos.

[337] FAO, *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*. Roma, 2003, p. 41.

A esse argumento pode ser contraposto o fato de que a capacidade produtiva atual não coincide necessariamente com as prioridades previstas em caso de conflito. A produção de carne bovina é menos eficiente para a produção de calorias por unidade de área do que a produção de leite que, por sua vez, é menos eficiente do que a produção vegetal. Nem o estoque de capital, nem a mão-de-obra empregada na pecuária podem adaptar-se rapidamente ao cultivo de cereais ou de tubérculos. Se a objetivo for a preparação para a guerra, a estrutura produtiva deveria ser adequada a essa hipótese.

A manutenção de capacidade produtiva por considerações de segurança nacional para situações de conflito hipotéticas e remotas requer, ademais, uma taxa de desconto em relação ao consumo presente extremamente reduzida ou mesmo negativa, o que somente pode ocorrer em países desenvolvidos. Além disso, as hipóteses mais plausíveis de conflitos envolvendo os países ricos não são de episódios de longa duração. Coréia do Sul, Israel e Taiwan, por exemplo, mantêm estoques de alimentos como parte de seus planos militares de contingência, até a chegada de auxílio externo. Esses casos são ilustrativos da debilidade do vínculo entre produção doméstica e segurança alimentar em situações de guerra. De fato, em um conflito militar moderno, o argumento da necessidade de auto-suficiência provavelmente pode ser aplicado mais facilmente a determinados setores industriais e de serviços do que à agricultura.

5.6 DESENVOLVIMENTO RURAL

A noção de desenvolvimento rural é utilizada geralmente no sentido de viabilidade[338] das áreas rurais.[339] A viabilidade é uma função

[338] Viabilidade pode ter tanto a conotação de "duradouro" como a de "realizável". Serve, portanto, tanto para designar a preocupação dos países desenvolvidos com a continuidade como a dos países em desenvolvimento com as perspectivas futuras das zonas rurais.

[339] A CE define como áreas rurais aquelas que têm densidade populacional inferior a 100 hab./km^2. No Brasil, o critério é administrativo. O IBGE identifica como "urbanos" os

do nível de renda, da oferta de empregos, da infra-estrutura física e do capital social (escolas, hospitais, moradia, transporte, eletricidade, telecomunicações), da qualidade do meio ambiente.[340] Nos países desenvolvidos, trata-se de manter as condições para a continuidade da ocupação do espaço rural; nos países em desenvolvimento, implica investimentos em infra-estrutura e serviços voltados para a população rural. Até certo ponto, pode-se dizer que o desenvolvimento rural nos países desenvolvidos é um problema de fluxo de recursos, ao passo que nos países em desenvolvimento é um problema de estoque.

Um dos principais impactos da agricultura sobre a viabilidade das áreas rurais é na criação de emprego e de renda. Esse impacto é distinto, no entanto, nos países desenvolvidos em comparação com os países em desenvolvimento. Nestes últimos, o emprego agrícola continua a ser preponderante, não só em relação ao emprego rural como também em relação ao emprego total. O desenvolvimento rural passa pela modernização da produção, condição necessária para o aumento da produtividade. Esta, por sua vez, tenderá a liberar mão-de-obra. É importante gerar oportunidades de emprego não-agrícola, caso contrário haverá aumento de desemprego total, aberto ou disfarçado.

A modernização da produção somente trará benefícios para a economia como um todo se resultar em aumento da eficiência: maior produção e menores preços. Subsídios à produção não são eficientes,

domicílios que se localizam em áreas urbanizadas ou não, correspondentes às Cidades (Sedes Municipais), às Vilas (Sedes Distritais) ou às Áreas urbanas Isoladas; em "situação rural" estão os domicílios que se localizam fora dos limites acima definidos, incluindo os Aglomerados Rurais de Extensão Urbana, os Povoados e os Núcleos. Para uma crítica da definição de meio rural no Brasil sob a perspectiva do desenvolvimento, ver Abramovay, Ricardo. *Funções e Medidas da Ruralidade no Desenvolvimento Contemporâneo*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002 (Texto para Discussão nº 702).

[340] OECD. *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework* (COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/FINAL), p. 45.

uma vez que contribuem para a preservação de práticas antieconômicas. Ademais, são subsídios que tendem a beneficiar os grandes proprietários, uma vez que, na prática, é quase impossível pagar mais por produtos homogêneos em função do tipo de unidade produtora. A agricultura familiar necessita investimentos em infra-estrutura e serviços de apoio: estradas, comunicações, armazéns, escolas, serviços de pesquisa e extensão, inspeção sanitária, classificação. Esse tipo de investimentos e serviços já encontra amparo no Anexo 2 do Acordo sobre Agricultura. O AsA também permite subsídios a insumos para produtores de baixa renda (Artigo 6.2).

Nos países desenvolvidos, a transferência de mão-de-obra da agricultura para os setores secundário e terciário já foi praticamente completada. O aumento da produtividade continua, no entanto, a estimular a redução, tanto em termos absolutos como em termos relativos, da mão-de-obra empregada na agricultura, que hoje representa, na maioria daqueles países, menos de 5% do emprego total. A manutenção do mesmo nível de emprego, por conseguinte, requereria quantidades cada vez maiores de produção agrícola. Mesmo mudanças significativas no nível de emprego agrícola têm, no entanto, um impacto reduzido sobre o nível de emprego agregado.

O problema mais premente nos países desenvolvidos é o da situação nas zonas mais distantes e desfavorecidas, em que existe o risco de abandono da terra.[341] O próprio progresso que gera o êxodo rural nos países desenvolvidos tem trazido, ao menos em parte, a solução, com a expansão do trabalho não-agrícola (turismo, agregação de valor no local aos produtos agrícolas, teletrabalho) e com o aumento da área de cobertura de serviços como hospitais e escolas, graças à melhoria da infra-estrutura de transportes e comunicações. Por

[341] Cf. AIE/22 (Noruega), 2/6/1998, p. 5, e AIE/68 (Noruega), 17/9/99, p. 5.

conseguinte, o vínculo entre agricultura e viabilidade das zonas rurais não é mais o mesmo nos países da OCDE.[342]

A preocupação com as zonas desfavorecidas é pertinente. A solução certamente não passa, no entanto, por apoio à produção, como fazia a Política Agrícola Comum, uma vez que parte substancial dos recursos acaba sendo direcionada para as regiões mais produtivas, magnificando as distorções e minimizando os benefícios. É provável que haja um papel para subsídios vinculados à área, mas desvinculados da produção. De todo modo, as políticas agrícolas tenderão a ser cada vez mais uma parcela, e não necessariamente a mais importante, das políticas de desenvolvimento rural nos países desenvolvidos.

Do ponto de vista das negociações agrícolas na OMC, a questão coloca-se em termos de flexibilidade para os países desenvolvidos concederem medidas de apoio às zonas desfavorecidas. Se o objetivo é promover o desenvolvimento rural com o mínimo de distorções ao comércio, a experiência atual pareceria recomendar critérios e condicionalidades mais estritos. Os subsídios vinculados à terra, por exemplo, tendem a aumentar o preço dos arrendamentos, em benefício dos proprietários e em detrimento dos arrendatários. Apesar de duas reformas que tinham por objetivos precípuos a redução das distorções na produção e a promoção do desenvolvimento rural – a Reforma MacSharry e a Agenda 2000 –, a Política Agrícola Comum continua a beneficiar sobretudo os agricultores mais ricos e mais produtivos. A OXFAM estima que um grupo de 224 agricultores – entre os quais se encontram alguns dos indivíduos mais ricos do Reino Unido – receberam £47 milhões em 2003, o que corresponde a uma média de £210 mil por agricultor. Depois desses agricultores, dois por cento das propriedades recebe 20 por cento dos subsídios da PAC no Reino Unido.[343]

[342] OECD. *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework* (COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/FINAL), p. 47.

[343] OXFAM. *Spotlight on Subsidies: Cereal injustice under the CAP in Britain*. Briefing Paper nr. 55, January 2004. <http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/downloads/bp55_subsidies.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

A União Européia considera como zonas desfavorecidas 56% do seu território, proporção que era de apenas 36% em 1975. Um relatório do Tribunal de Contas da União Européia,[344] publicado em junho de 2003, concluiu que a Comissão Européia dispunha de poucos dados sobre a validade da classificação das zonas desfavorecidas. Uma tentativa de revisão dos critérios de elegibilidade pela Comissão fracassou devido à oposição dos Estados-Membros. A falta de critérios é demonstrada pelo fato de que mais de 98% da superfície de Luxemburgo é classificada como "zona desfavorecida", em contraste com países vizinhos com geografia semelhante: 20% da superfície da Bélgica, e menos de 10% dos Países Baixos.

A Comissão também não dispõe de informações sobre o efeito das medidas de apoio, o que pode levar a sobrecompensação. Os requisitos de aplicação de "boas práticas agrícolas" não são verificados de forma regular nem consistente. A avaliação global do Tribunal de Contas é crítica:

> Embora os beneficiários consider[e]m que o apoio concedido às zonas desfavorecidas lhes tenha permitido continuar a explorar áreas que poderiam ter sido abandonadas, na ausência de uma avaliação global, não se pode chegar a uma avaliação definitiva; é praticamente impossível avaliar os resultados porque a Comissão não definiu objetivos quantificados específicos desta medida a favor das zonas desfavorecidas, contrariamente ao que prevê o Regulamento Financeiro; embora se tenham constatado melhorias recentes na determinação do quadro que permite avaliar o regime de apoio, após 30 anos de funcionamento, o seu impacto continua a não ter dado lugar a uma avaliação global.[345]

[344] Tribunal de Contas da União Européia. *Relatório Especial nº 4/2003 relativo ao desenvolvimento rural: apoio às zonas desfavorecidas, acompanhado pelas respostas da Comissão.* Jornal Oficial das Comunidades Européias 2003/C 151/01, 27/6/2003.

[345] *Ibid..*, p. 3.

Em resumo, a preocupação com o desenvolvimento rural requer medidas distintas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nos dois casos, no entanto, as políticas mais adequadas tenderão a ser aquelas já classificadas como de "caixa verde" no Acordo sobre Agricultura. A necessidade de políticas distorcivas – de "caixa azul", por exemplo – resta a demonstrar. E mesmo subsídios desvinculados deverão estar sujeitos a critérios de elegibilidade mais rigorosos no futuro.

5.7 OUTRAS PREOCUPAÇÕES NÃO-COMERCIAIS

Como não existe uma lista exaustiva de preocupações não-comerciais, nem uma definição acordada na OMC, qualquer objetivo, econômico ou não, pode ser apresentado como uma preocupação não-comercial. Não é possível, por conseguinte, examinar ou mesmo mencionar todas elas. Diversas questões têm sido mencionadas, algumas vezes como simples exemplos, outras vezes como prioridades negociadoras efetivas. Três temas recorrentes serão tratados a seguir: emprego rural, indicações geográficas e rotulagem.

5.7.1 EMPREGO RURAL

O emprego rural é um insumo, e não uma externalidade da produção agrícola. A preocupação com o nível de emprego não se limita à agricultura, nem pode ser caracterizada como não-econômica. Pode-se, talvez, considerar o objetivo de limitação das migrações campo-cidade, mas para isso seria provavelmente mais eficiente estimular o emprego nas pequenas cidades.[346] Além disso, esse objetivo

[346] A migração campo-cidade normalmente tem como destino uma pequena cidade; o fluxo populacional para as metrópoles provém de pequenas e médias cidades. As migrações cidade-cidade superam em muito as migrações campo-cidade. Cf. IBGE, *Censo Demográfico 2000: Migrações e Deslocamentos*. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/migracao/censo2000_migracao.pdf>.

será muito mais relevante em países em desenvolvimento, nos quais a população rural ainda representa uma parcela significativa da população total, do que em países desenvolvidos, onde essa parcela se situa abaixo de 5%. No período 1980-1990, a força de trabalho empregada na agricultura diminuiu 1,5% a 4% ao ano nos países da OCDE, com a exceção de dois países em que o emprego agrícola ficou estável e dois (Canadá e Holanda) onde ele aumentou ligeiramente. Em geral, o emprego agrícola aumentou mais nas áreas predominantemente urbanas do que nas áreas rurais, e boa parte desse aumento deveu-se a atividades como pesca, jardinagem e paisagismo. O resultado é que há poucas regiões rurais na OCDE nas quais a agricultura seja responsável por mais de 25% do emprego total e a tendência é que, no futuro, a importância da agricultura para a criação de empregos rurais seja ainda menor.[347] Segundo a OCDE, "algumas regiões rurais fazem parte das zonas mais dinâmicas no interior dos países membros da OCDE. Criaram até mais possibilidades novas de emprego que o conjunto da economia... A ruralidade não é por si só um obstáculo à criação de empregos".[348]

Nos países em desenvolvimento, o problema no curto prazo pode ser o de evitar um nível de desemprego na agricultura que não possa ser absorvido pelos demais setores da economia. No médio e longo prazos, no entanto, o objetivo principal é o aumento da produtividade da agricultura, o que pressupõe a diminuição relativa do emprego agrícola. Estabelecer a manutenção do emprego em um determinado setor como um objetivo iria, ademais, de encontro à alocação mais eficiente de recursos que é, em última instância, o principal benefício do comércio.

[347] OECD *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework* (COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/FINAL), p. 46.

[348] OECD. *Indicateurs territoriaux de l'emploi: le point sur le développement rural*. OECD, 1996. *Apud* Abramovay, Ricardo, *op. cit.*.

5.7.2 INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS

Embora seja questionável a relação entre propriedade intelectual e comércio,[349] o fato é que, com a aprovação do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) na Rodada Uruguai, a propriedade intelectual tornou-se uma preocupação comercial. Um dos aspectos de TRIPS mais relevantes do ponto de vista da agricultura é a questão das indicações geográficas.

Segundo a definição do Artigo 22 do Acordo TRIPS, indicações geográficas são "aquelas que identificam um produto como originário do território de um Membro ou de uma região ou localidade desse território, quando determinada qualidade, reputação ou outra característica do produto seja imputável fundamentalmente a sua origem geográfica".

O Acordo TRIPS estipula que as partes devem impedir a utilização de qualquer indicação que induza o consumidor a erro em relação à origem dos produtos. Há uma proteção adicional para indicações geográficas de vinhos e licores, que são protegidas mesmo que não haja risco de equívoco quanto à verdadeira origem. Admitem-se exceções no caso dos nomes que já se tornaram genéricos, embora o Acordo preveja a possibilidade de negociações para obtenção de proteção mesmo nesses casos. O Acordo prevê também a realização de negociações com vistas ao estabelecimento de um sistema multilateral de notificação e registro das indicações geográficas de vinhos. Na atual Rodada de negociações comerciais, um grupo de países defende também a extensão da proteção adicional concedida aos vinhos pelo Artigo 23 a outros produtos, principalmente laticínios.

[349] Bhagwati, Jagdish. *A Stream of Windows: Unsettling Reflections on Trade, Immigration and Democracy*. Cambridge: The MIT Press, 1998, pg. 75-79.

Em que pese sua característica peculiar de direito vinculado a um território, o fato de que as indicações geográficas são tratadas no contexto da propriedade intelectual – um sistema de direitos essencialmente privados – evidencia que não se trata de externalidades nem de bens públicos. O vínculo da multifuncionalidade com as indicações geográficas é, a primeira vista, subjetivo: os proponentes da multifuncionalidade e das preocupações não-comerciais também têm interesse no fortalecimento e na extensão da proteção de indicações geográficas. Pode-se, assim, tender a desconsiderar as indicações geográficas como mais uma tentativa mal disfarçada de proteção de uma agricultura pouco competitiva.

Duas questões, no entanto, devem ser levadas em conta. A primeira é a hipótese de que a proteção de indicações geográficas seja uma forma de internalizar as externalidades e, dessa forma, constitua em si mesma uma resposta às demandas dos proponentes da multifuncionalidade.[350] A segunda, relacionada, é a importância, ainda que simbólica, que as indicações geográficas poderão ter para ajudar a superar as resistências do setor agrícola europeu a um acordo de liberalização.

Em outros termos, é possível que concessões em relação a indicações geográficas sejam o preço a pagar por um pacote agrícola mais ambicioso na Rodada de Doha. Recorde-se, nesse contexto, que, assim como a continuidade do processo de reforma da agricultura fazia parte das negociações mandatadas pelos Acordos da Rodada Uruguai, da mesma forma a extensão da proteção de indicações geográficas[351] e o estabelecimento de um registro multilateral de notificação e registro de indicações geográficas para vinhos[352] estavam previstas no Acordo

[350] Mollard, Amédée, *op. cit.*, p. 38 et seq..

[351] Artigo 24.1 do Acordo TRIPS.

[352] Artigo 23.4 do Acordo TRIPS.

TRIPS. Deve-se ter presente, porém, a considerável resistência ao fortalecimento da proteção das indicações geográficas por parte de países como Estados Unidos, Canadá, Austrália e Argentina. Esses países consideram que a questão das indicações geográficas deve ser examinada por seus próprios méritos, e não utilizada como elemento de barganha adicional nas negociações agrícolas.

5.7.3 ROTULAGEM

A rotulagem ou etiquetagem também tem sido apresentada como uma preocupação não-comercial.[353] Em termos conceituais, no entanto, trata-se de uma questão substancialmente diferente daquelas que estão mais diretamente relacionadas à agricultura como externalidades, produtos conjuntos ou bens públicos. A rotulagem não é um objetivo em si mesma: é um meio para influenciar a escolha do consumidor no momento da compra e, dessa forma, promover outros objetivos como a segurança dos alimentos, a preservação do meio ambiente, o bem-estar animal, as condições sociais e ambientais nos locais de produção.

A rotulagem já é coberta pelo Acordo sobre Barreiras Técnicas e, quando relacionada diretamente à qualidade e segurança dos alimentos, pelo Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. Nesse sentido, pode ser considerada como uma preocupação comercial. Sua inclusão na lista de preocupações não-comerciais juntamente com temas como proteção das indicações geográficas aumenta, de fato, o conteúdo comercial das "preocupações não-comerciais" comunitárias: as indicações geográficas atendem a interesses ofensivos, ao passo que a rotulagem tem o potencial para

[353] Cf. WTO. Job (03)/125/2/2003. *A Proposal for Modalities in the WTO Agriculture Negotiations: Specific Drafting Input by the EC*, p. 5.

tornar-se um meio alternativo ou suplementar de proteção contra as importações.[354]

Existem bons argumentos a favor e contra a rotulagem na OMC. Os defensores alegam que se trata de uma alternativa criativa, que transfere poder decisório para os consumidores com base em informações adicionais e que facilita a concessão de tratamento não-discriminatório entre produtores domésticos e estrangeiros. Os críticos apontam a subjetividade e a falta de clareza das definições dos atributos mencionados para afirmar que, longe de aumentar o grau de informação dos consumidores, os programas de rotulagem confundem e enganam, ademais de servirem como barreiras não-tarifárias. Embora não se vislumbre uma solução em curto prazo, o certo é que, qualquer que ela seja, deverá abranger tanto produtos agrícolas como industriais.

5.8 CONCLUSÃO

A liberdade de que dispõe cada país para determinar suas próprias políticas e seus objetivos não-econômicos dá margem à caracterização como preocupações não-comerciais de todo tipo de objetivos – incluindo alguns, como a proteção de indicações geográficas, que seriam mais bem classificados como comerciais.

Este capítulo examinou a argumentação em relação a algumas das preocupações não-comerciais citadas mais freqüentemente na OMC. A impossibilidade de delimitar o conjunto das preocupações não-comerciais ressalta a necessidade de que cada uma delas seja examinada por seus próprios méritos. O exame efetuado neste capítulo em relação a meio ambiente, preservação das paisagens, bem-estar animal, qualidade dos alimentos, segurança alimentar e desenvolvimento

[354] Sobre o potencial da rotulagem como instrumento de política comercial, ver Jinji, Naoto. *Strategic Mandatory Labeling of Biotechnology Products in the Absence of Quality Difference*. *in* *The International Trade Journal* Volume 17 (4), Winter 2003.

rural permite, no entanto, algumas conclusões genéricas preliminares. De maneira geral, as regras da OMC oferecem espaço para o atendimento das preocupações não-comerciais sem a necessidade de recorrer a medidas que distorcem o comércio como instrumento principal. Ao contrário, a utilização de barreiras ao comércio e de subsídios à produção não parece, em nenhum caso, a melhor solução para a promoção daqueles objetivos. É possível que haja, em alguns casos, justificativa para subsídios vinculados a áreas geográficas específicas, mas será necessário estabelecer critérios rigorosos para evitar a continuidade ou a repetição das distorções que hoje se verificam. Em relação a algumas questões, como aquelas que envolvem a rotulagem de produtos, ainda parece necessário avançar no estabelecimento de regras que permitam melhor conciliar o objetivo de informação dos consumidores com o de evitar restrições desnecessárias ao comércio. Não se trata, no entanto, de um problema limitado ao setor agrícola.

Como se viu em relação à multifuncionalidade, a proposição de que a liberalização da agricultura impede o atendimento das preocupações não-comerciais não é um universal válido. A multifuncionalidade e as preocupações não-comerciais são proposições particulares: a agricultura pode ser descrita, às vezes, como multifuncional; as preocupações não-comerciais podem, às vezes, requerer restrições ao comércio. Não se pode, no entanto, pretender tirar, de premissas particulares, conclusões gerais – como a pretensa "excepcionalidade" da agricultura em relação à teoria do comércio internacional e aos princípios básicos da OMC.

CAPÍTULO VI

AS PREOCUPAÇÕES NÃO-COMERCIAIS NA RODADA DE DOHA

As Preocupações Não-Comerciais na Rodada de Doha

A agricultura não foi o único nem, provavelmente, o mais importante fator para o fracasso da Conferência Ministerial de Seattle, mas certamente desempenhou um papel importante. Havia a expectativa de que a CE – que alegava que uma Rodada abrangente seria indispensável para justificar internamente concessões substanciais em agricultura – demonstraria seu comprometimento com sinais de suficiente flexibilidade. Isto, porém, não aconteceu. Com o insucesso de Seattle, restava o mandato para negociações do próprio Acordo sobre Agricultura.

As negociações sob o Artigo 20 do AsA tiveram início em março de 2000 – apenas quatro meses após Seattle, o que serviu como sinal político de que a OMC sobrevivera à crise. Entre março de 2000 e março de 2001 foram realizadas sete "Sessões Especiais" do Comitê de Agricultura, nas quais foram apresentadas 45 propostas, muitas das quais com referências a preocupações não-comerciais.[355] Após março de 2001, as negociações sobre agricultura entraram em uma segunda fase, com a predominância de reuniões informais, que se sobrepôs aos preparativos para a Quarta Conferência Ministerial e que continuou mesmo após o lançamento da nova rodada de negociações comerciais

[355] Por exemplo, G/AG/NG/W/90 (CE), G/AG/NG/W/91 (Japão), G/AG/NG/W/94 (Suíça), G/AG/NG/W/98 (Coréia), G/AG/NG/W/101 (Noruega) – ver capítulo 2.

multilaterais.[356] O trabalho realizado em 2001 resultaria, nos meses seguintes, nos parágrafos sobre agricultura que seriam levados à IV Conferência Ministerial. Apesar de intensamente negociados, os dois parágrafos não sofreram modificações em Doha, sendo mantida a minuta de texto proposta pelo Presidente do Conselho Geral, Stuart Harbinson.[357]

Quando a Conferência Ministerial de Doha foi realizada, havia um amplo consenso de que a OMC não se poderia permitir um novo fracasso, sob pena de comprometer, talvez irremediavelmente, sua credibilidade e relevância. O clima de insegurança gerado pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA também contribuiu para dar um sentido de urgência à necessidade de reforçar o sistema multilateral e de enviar um sinal positivo aos mercados.[358]

A Conferência Ministerial de Doha não desapontou. Foi tomada a decisão de lançar uma nova rodada, abrangente, de negociações comerciais multilaterais. Apesar da agenda ampla e diversificada, havia, de maneira geral, o entendimento de que, ao lado das questões de desenvolvimento (tratamento especial e diferenciado, implementação), a agricultura teria preeminência. O reconhecimento dessa importância não necessariamente refletia, no entanto, qualquer grau de consenso quanto ao alcance, ou mesmo quanto aos objetivos, da reforma das regras aplicáveis à agricultura. Diversos Membros, entre os quais a CE, continuaram a insistir em que a agricultura é um setor singular,

[356] Foram realizadas mais três sessões especiais formais do Comitê de Agricultura, em setembro e dezembro de 2001 e em fevereiro de 2002. A página da OMC na Internet apresenta um histórico das negociações da Rodada de Doha em agricultura, atualizado periodicamente: *WTO Agriculture Negotiations – The issues, and where we are now*. <http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e.htm>

[357] WTO. Job (01)/140/Add. 1. *General Council – Preparations for the Fourth Session of the Ministerial Conference – Draft Ministerial Declaration – Addendum*, 8/10/2001.

[358] Lafer, Celso. *Doha: a avaliação do Brasil*. *in Mudam-se os Tempos – Diplomacia Brasileira 2001-2002*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002, p. 243.

porque desempenha um papel central na concepção européia do desenvolvimento sustentável.

O Capítulo 6 analisará o mandato para as negociações agrícolas estabelecido na Conferência Ministerial de Doha e descreverá a utilização que tem sido feita do conceito de preocupações não-comerciais na Rodada.

6.1 O MANDATO NEGOCIADOR DE DOHA

A Declaração Ministerial adotada em Doha em 14 de novembro de 2001 dedicou dois parágrafos (13 e 14) às negociações agrícolas[359]:

> *13. We recognize the work already undertaken in the negotiations initiated in early 2000 under Article 20 of the Agreement on Agriculture, including the large number of negotiating proposals submitted on behalf of a total of 121 Members. We recall the long-term objective referred to in the Agreement to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural markets. We reconfirm our commitment to this programme. Building on the work carried out to date and without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial*

[359] WTO. WT/MIN(01)/DEC/1. *Ministerial Declaration Adopted on 14 November 2001*, 20/11/2001.

reductions in trade-distorting domestic support. We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the Schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development. We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture.

14. Modalities for the further commitments, including provisions for special and differential treatment, shall be established no later than 31 March 2003. Participants shall submit their comprehensive draft Schedules based on these modalities no later than the date of the Fifth Session of the Ministerial Conference. The negotiations, including with respect to rules and disciplines and related legal texts, shall be concluded as part and at the date of conclusion of the negotiating agenda as a whole.

O mandato negociador para agricultura foi considerado como positivo pelo Brasil,[360] uma vez que submetia a negociações as três vertentes – acesso a mercados, apoio interno e subsídios à exportação. A insistência pela CE em termos como "*without prejudging the outcome of negotiations*" e "*with a view to*" (em relação à eliminação de subsídios à exportação) foi, no entanto, percebida como um mau

[360] Lafer, *op. cit.*, p. 246.

presságio em relação à disposição comunitária para negociar – o que acabaria por confirmar-se nos meses seguintes.

O Brasil considerou satisfatória a formulação da Declaração Ministerial sobre preocupações não-comerciais, que as teria relegado a um plano secundário nas futuras negociações, embora continuassem a ser um complicador potencial a merecer atenção.[361] A CE achava a referência a preocupações não-comerciais insuficiente;[362] aos poucos, no entanto, a Comunidade foi buscando no texto mais do que ela própria havia visto inicialmente. A avaliação pública dos Comissários Lamy e Fischler sobre a Conferência Ministerial, por exemplo, já afirmava, poucos dias depois da Conferência, que "[o]ur insistence that non-trade concerns be part of the negotiations is reflected in the Declaration, and in particular there is explicit recognition of the proposals in the area already submitted by Members".[363] De fato há esse reconhecimento, mas a Declaração distingue entre as preocupações não-comerciais mencionadas em propostas negociadoras – das quais se "toma nota" – daquelas que serão "tomadas em conta" de acordo com as disposições do Acordo sobre Agricultura. Neste último caso, o universo é delimitado pelo preâmbulo e pelo Artigo 20 do AsA. Essa hierarquia era reconhecida pelos negociadores à época do lançamento da Rodada. Todo mandato negociador está, no entanto, sujeito a interpretações evolutivas – e os mandatos negociadores para agricultura talvez mais do que outros, como se viu no Capítulo 1.

[361] Relatório da Delegação em Genebra, de novembro de 2001.

[362] Falando para as ONGs em 10/11/2001, em Doha, o Comissário Franz Fischler dissera que "[t]urning now more specifically to the draft Doha Ministerial Declaration, I must say that the place which has been given to non-trade concerns as compared to trade or other issues is too weak. The text needs to be reviewed in order to ensure that greater importance is given to these essential concerns". <http://www.agris.be/fr/01/1311n5.asp>

[363] European Commission. *Information Note to the Commission from Commissioners Lamy and Fischler*, 19/11/2001. <http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/newround/doharesults.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

6.2 AS PREOCUPAÇÕES NÃO-COMERCIAIS NAS NEGOCIAÇÕES DE DOHA

As negociações agrícolas na Rodada tiveram início em março de 2002. Como indicação da continuidade do processo de reforma entabulado sob o Artigo 20 do AsA, a estrutura negociadora foi mantida. O Comitê de Agricultura foi confirmado como o *locus* das negociações; e a primeira reunião sob o mandato de Doha foi a décima-primeira Sessão Especial daquele Comitê. Foram previstas sete sessões para discussão dos elementos que integrariam as "modalidades para os compromissos adicionais", estruturadas em torno dos três pilares (concorrência nas exportações, acesso a mercados e apoio doméstico).[364]

Em todas as discussões sobre os três pilares, as preocupações não-comerciais foram utilizadas como justificativas para evitar avanços mais significativos no processo de reforma. A CE, apoiada por alguns países em desenvolvimento, utilizou o pretexto da segurança alimentar em países de menor desenvolvimento relativo e em países importadores líquidos de alimentos como justificativa para seus subsídios à exportação. Argumento semelhante foi utilizado pelos EUA para justificar prazos excepcionalmente longos de pagamento para seus créditos à exportação de produtos agrícolas, em que pese ao fato de que os principais beneficiários desses créditos são países como Coréia do Sul e México.

Na discussão sobre acesso a mercados, o Japão enfatizou "a importância de flexibilidade para tratar das preocupações não-comerciais"; a Polônia invocou as preocupações não-comerciais para defender um período mais longo de implementação de compromissos; a Noruega disse que as preocupações não-comerciais requeriam a

[364] WTO. TN/AG/1. *Eleventh Special Session of the Committee on Agriculture – Report by the Chairman, Stuart Harbinson, to the Trade Negotiations Committee*, 9/4/2002.

manutenção da produção em áreas de baixo potencial agrícola, o que, por sua vez, implicava que apenas pequenas reduções de tarifas e "cautelosa" expansão de quotas tarifárias poderia ser considerada para os principais produtos agrícolas.[365] Para a Suíça, os picos tarifários para produtos agrícolas são um reflexo das preocupações não-comerciais.[366]

No debate sobre subsídios domésticos, a Noruega defendeu a necessidade de países com desvantagens comparativas poderem conceder apoio à produção – isto é, apoio que distorce a produção e o comércio – como forma de acomodarem suas preocupações não-comerciais. A Noruega sugeriu que os compromissos em relação a AMS fossem diferenciados, com menores reduções para os subsídios voltados para a produção voltada para o consumo doméstico do que para os subsídios concedidos a produtos agrícolas exportados. Os proponentes das preocupações não-comerciais também se posicionaram contrários a quaisquer limites ou restrições aos subsídios de caixa verde. Ao contrário, afirmaram que a redução dos subsídios de caixa azul e caixa amarela deveria dar lugar a um relaxamento dos critérios da caixa verde – por exemplo, para acomodar subsídios a título de preocupação com o bem-estar animal.[367]

Em dezembro de 2002, o Presidente da Sessão Especial do Comitê de Agricultura, Stuart Harbinson, apresentou um panorama (*Overview*) das negociações, "como base para uma revisão abrangente e substantiva das possíveis modalidades, incluindo de elementos relacionados a regras".[368] Em relação a preocupações não-comerciais, o documento constatava:

[365] WTO. TN/AG/R/3. *Summary Report on the Thirteenth Meeting of the Committee on Agriculture Special Session held on 6 September 2002*, 1/10/2002.

[366] WTO. TN/AG/R/5. *Summary Report on the Fifteenth Meeting of the Committee on Agriculture Special Session held on* 22 November 2002, 19/12/2002, p. 5.

[367] WTO. TN/AG/R/4. *Summary Report on the Fourteenth Meeting of the Committee on Agriculture Special Session held on 27 September 2002*, 18/10/2002.

[368] WTO. TN/AG/6. *Negotiations on Agriculture: Overview*, 18/12/2002.

> *There are also still different views regarding the extent and the ways to take into account non-trade concerns that have been raised in the negotiations, such as food security, livelihood and poverty alleviation, rural development, protection of the environment, food safety, and animal welfare. In the context of the discussions on these matters, several developing countries have made the point that their non-trade concerns are of a fundamentally different dimension than those of developed countries.*[369]

O documento também registrou a apresentação de propostas sobre indicações geográficas, segurança dos alimentos (incluindo o princípio da precaução) e rotulagem.[370]

No momento em que o documento de *Overview* foi apresentado, havia crescente preocupação em relação à factibilidade de cumprir-se o prazo de 31/3/2003 para o acordo sobre as modalidades da negociação agrícola. Um dos principais fatores que contribuíam para esse pessimismo era a ausência de uma proposta negociadora por parte da CE, que se limitava a criticar o excesso de ambição dos EUA e do Grupo de Cairns.

No início de fevereiro de 2003, a CE finalmente apresentou sua proposta para as modalidades da negociação agrícola.[371] A proposta estabelecia como objetivo geral "further substantial liberalisation on a fair and equitable basis, to promote sustainable development and the right to maintain a model of agriculture which addresses the need to ensure environmental protection, rural development, food safety and other consumer concerns". A proposta

[369] *Ibid.*., p. 3.

[370] *Ibid.*., p. 7.

[371] WTO. JOB (03)/12. *A Proposal for Modalities in the WTO Agriculture Negotiations – Specific Drafting Input: EC*, 5/2/2003.

comunitária para liberalização comercial e redução do apoio doméstico distorcivo era explicitamente condicionada ao "tratamento adequado" das preocupações não-comerciais. A proposta identifica seis preocupações não-comerciais prioritárias e as medidas consideradas apropriadas pela CE:

- Segurança dos alimentos: adoção de critérios comuns em relação ao princípio da precaução, com base na interpretação dada pelo Órgão de Apelação ao Artigo 5.7 do Acordo SPS nos casos *Hormones* e *Japan – Varietal testing*;

- Rotulagem mandatória: acordo sobre critérios comuns para rotulagem de produtos agrícolas;

- Segurança alimentar para países em desenvolvimento: flexibilidade para medidas de apoio a atividades agrícolas que contribuam para a renda dos agricultores;

- Meio ambiente: cobertura para medidas para proteção ambiental no AsA;

- Desenvolvimento rural: cobertura para medidas de desenvolvimento rural no AsA;

- Bem-estar animal: inclusão na caixa verde da possibilidade de concessão de subsídios para compensar os custos adicionais para o atendimento de padrões de bem-estar animal.

A CE também defendeu a inclusão de uma referência a indicações geográficas nas modalidades para as negociações agrícolas, mas na seção da proposta dedicada a acesso a mercados. O objetivo comunitário nas negociações agrícola é o estabelecimento de uma lista de nomes cuja utilização seria proibida fora do país de origem, mesmo retrospectivamente (*roll-back* de marcas comerciais com referências a indicações geográficas protegidas).

A proposta comunitária contém as duas conotações principais com que o conceito de preocupações não-comerciais vem sendo utilizado na Rodada de Doha. A primeira é a que corresponde à

identificação das preocupações não-comerciais com a produção agrícola doméstica. Neste caso, as preocupações não-comerciais poderiam ser também denominadas de preocupações com (ou contra) o comércio. Não se trata de conciliar o comércio com objetivos regulatórios, mas simplesmente de evitar o aumento do comércio agrícola. Essa "preocupação não-comercial", por assim dizer, reflete-se na resistência à liberalização nos três pilares, principalmente em relação a acesso a mercados e a subsídios domésticos. Essa é, basicamente, a posição defendida pelo grupo de países "amigos da multifuncionalidade".[372] No limite, essa posição poderia levar a negociação a um impasse, na medida em que as preocupações não-comerciais se colocam como efetivamente antitéticas ao objetivo de longo prazo do Acordo sobre Agricultura e aos objetivos estabelecidos no mandato de Doha para as negociações agrícolas nos três pilares.

A segunda conotação com que o conceito de preocupações não-comerciais vem sendo utilizado é a de designar um conjunto de posições comunitárias – compartilhadas de maneira geral pela Suíça e, em parte, por outros países, incluindo em desenvolvimento – em relação a temas como rotulagem, princípio da precaução, indicações geográficas. Embora já sejam objeto de acordos da OMC, a CE e seus aliados consideram as normas atuais insatisfatórias.[373] Essas posições têm a vantagem de não estarem em contradição direta com os objetivos da negociação agrícola nos três pilares e, no caso das indicações geográficas, de

[372] Cf. os documentos TN/AG/GEN/1. de 14/3/2003 – *Joint Statement on Non-Trade Concerns of Bulgaria, Chinese Taipei, Iceland, Israel, Liechtenstein, Mauritius, Norway and Switzerland* – e TN/AG/GEN/2, de 4/4/2003 – *Joint Statement on the First Revision of the First Draft of Modalities for Further Commitments (TN/AG/W/1/Rev. 1) of Bulgaria, Chinese Taipei, Iceland, Israel, Korea, Liechtenstein, Norway and Switzerland).* Essa posição foi confirmada em entrevistas com negociadores de alguns daqueles países, como Israel, Noruega e Taiwan.

[373] Ver, além da proposta comunitária, a proposta suíça, Job(03)/37; *Modalities for Non-trade Concerns and Related Commitments – Specific Drafting Input by Switzerland*, de 27/2/2004.

oferecerem a possibilidade de contrapartidas de interesse do próprio setor agrícola europeu. Pode-se, no entanto, objetar que esses temas não constam do mandato de Doha[374] e, por conseguinte, não caberia condicionar as negociações agrícolas a um resultado que, de resto, deveria ser buscado em outros foros, como o Comitê de Comércio e Meio Ambiente ou o Comitê de Barreiras Técnicas.

Em fevereiro de 2003, Stuart Harbinson apresentou a primeira versão de seu projeto de modalidades para compromissos adicionais em agricultura.[375] A proposta do Presidente da Sessão Especial buscou, na medida do possível, identificar formulações intermediárias em relação às propostas dos participantes nos três pilares. Assim, para acesso a mercados, Harbinson propôs uma fórmula escalonada, com três faixas (tarifas acima de 90%, entre 15 e 90%, e abaixo de 15%). Em cada faixa, aplicar-se-ia a fórmula da Rodada Uruguai – corte médio e mínimo –, mas com coeficientes maiores para as maiores tarifas.[376] A proposta reunia, dessa forma, elementos da fórmula suíça – defendida pelo Grupo de Cairns e pelos EUA – e da fórmula da Rodada Uruguai, preferida pelos países refratários à liberalização, acompanhada por expansão moderada de quotas tarifárias. Ademais, ao vincular a expansão de quotas tarifárias ao consumo doméstico, Harbinson praticamente isentava o Japão de qualquer liberalização adicional para o arroz.[377]

[374] Essa tem sido a posição defendida pelo Brasil. Ver *Summary Report on the Sixteenth Meeting of the Committee on Agriculture Special Session Held on 24 January 2003* (TN/AG/R/6, 21/2/2003) e *Summary Report on the Nineteenth Meeting of the Committee on Agriculture Special Session Held on 1 July 2003* (TN/AG/R/9, 25/8/2003).

[375] WTO. TN/AG/W/1. *Negotiations on Agriculture – First draft of Modalities for the Further Commitments*. 17/2/2003.

[376] Para as tarifas acima de 90%, o corte médio seria de 60% e o mínimo, de 45%; para as tarifas entre 15 e 90%, corte médio de 50% e mínimo de 35%; para as tarifas abaixo de 15%, corte médio de 40% e mínimo de 25%. Para os países em desenvolvimento, a proposta Harbinson previa cinco faixas (acima de 120%, 60-120%, 20-60%, 0-20% e produtos especiais); para as tarifas mais altas, o corte médio seria de 40% e o mínimo de 30%; para os produtos especiais, o corte médio seria de 10% e o mínimo, de 5%.

[377] Em função da evolução demográfica, o consumo doméstico total de arroz no Japão é declinante.

Em relação a subsídios à exportação, o projeto Harbinson propunha sua eliminação: para atender parcialmente à Comunidade, o documento sugeria prazos mais longos do que aqueles sugeridos pelo Grupo de Cairns e pelos EUA. Para subsídios domésticos, o projeto previa critérios mais rigorosos para a caixa verde, redução de 50 por cento na caixa azul e redução de 60% no AMS para países desenvolvidos – mais uma vez, Harbinson repartia a diferença entre a eliminação total desejada pelo Grupo de Cairns e o imobilismo da CE e outros. O esforço para encontrar o terreno intermediário foi confirmado por uma análise efetuada pelo Instituto Dinamarquês de Pesquisa sobre Economia Alimentar, em março de 2003.[378]

Em relação a preocupações não-comerciais, a proposta Harbinson continha relativamente poucos dispositivos. Não havia nenhuma referência a segurança dos alimentos ou a rotulagem. Segurança alimentar é contemplada, mas apenas para países em desenvolvimento, sob tratamento especial e diferenciado. As únicas referências explícitas a preocupações não-comerciais são modificações sugeridas para o parágrafo 12 do Anexo 2 do Acordo sobre Agricultura (caixa verde) para contemplar pagamentos relacionados a programas ambientais e de bem-estar animal. Em 18 de março, Harbinson apresentou uma versão revista de sua proposta de modalidades, com modificações limitadas a alguns elementos.[379]

Na sessão especial do Comitê de Agricultura realizada em 28 de fevereiro de 2003, a minuta inicial de texto de modalidades do Presidente já fora objeto de críticas fortes por parte dos defensores das preocupações não-comerciais. A CE também conseguiu

[378] Agricultural Policy Research Division, Danish Research Institute of Food Economics. *Note on the Harbinson Draft on Modalities in the WTO Agriculture Negotiations*. 11/3/2003. <http://www.sjfi.dk/Publikationer/Udredninger/Note-Harbinson.pdf >. Acesso em 22/6/2004.

[379] WTO. TN/AG/W/1Rev.1. *Negotiations on Agriculture – First draft of Modalities for the Further Commitments – Revision*, 18/3/2003

arregimentar para aquela sessão 59 países que, somados aos seus quinze Estados-Membros e a própria Comunidade, totalizavam 75 Membros favoráveis – entre os quais, significativamente, a Índia – à repetição da fórmula da Rodada Uruguai para reduções tarifárias (corte médio de 36% e corte mínimo de 15% por linha tarifária para os países desenvolvidos, e de 24% e 10%, respectivamente, para países em desenvolvimento). Longe de contribuir para um consenso, o documento[380] levou a um endurecimento das posições dos países mais protecionistas.

A falta de referências mais extensas a preocupações não-comerciais foi um dos pretextos invocados pelo Comissário Franz Fischler para rejeitar a proposta Harbinson:

> *"...those concerned about enhancing the provision of public goods, from environment to food safety, see their non-trade concerns ignored and their concerns about the potentially negative impact of trade enhanced".*[381]

Pascal Lamy foi igualmente incisivo:

> *"We don't like the Harbinson Draft. First, it does not take into account non-trade concerns, such as sustainability, the link to the environment, rural landscape, and animal welfare. In agriculture, you do not just produce a commodity, but also a service, a collective good that doesn't belong to just anybody, which means you need not just trade policy but public policy".*[382]

[380] WTO. Job (03)/53. *Countries in Favour of the Uruguay Round Approach to Tariff Reductions*, 11/3/2003.

[381] EU News Release nº 10/03, 13/2/2003. <http://www.eurunion.org/News/press/2003/2003010.htm>

[382] *Pascal Lamy holds court at the Oriental*. *in* *TNI Focus on Trade* nr. 86, April 2003 <http://www.tni.org/archives.bello/lamy.htm>

Mas a CE também tinha dificuldades de outro tipo. Em 31 de março, a Comissão ainda não havia obtido aprovação para sua proposta de reforma da Agenda 2000. Sua margem de manobra para aceitar compromissos mais ambiciosos em relação a acesso a mercados e subsídios era limitada. Esta situação foi reconhecida implicitamente por Lamy, que qualificou a proposta Harbinson de "erro tático", por ser "excessivamente precisa neste estágio das discussões".[383] As preocupações não-comerciais serviam, assim, como pretexto politicamente conveniente para justificar a incapacidade européia para cumprir com os prazos da negociação.

A impossibilidade de alcançar um acordo sobre modalidades agrícolas no prazo previsto de 31 de março acabou por gerar uma dinâmica negativa, que se estendeu a outras áreas da Rodada. Nas negociações agrícolas, nos meses de abril a julho de 2003 houve consultas técnicas sobre temas como categorias de apoio doméstico, tarifas, quotas tarifárias, créditos à exportação, ajuda alimentar, tratamento especial e diferenciado, preferências comerciais. Nas sessões especiais formais do Comitê de Agricultura não houve, no entanto, nenhum progresso.

Em junho, a CE finalmente aprovaria a reforma da Política Agrícola Comum. Em julho, em uma reunião miniministerial realizada em Montreal, os participantes solicitaram aos EUA e à CE que trabalhassem com vistas à apresentação de um texto conjunto, que pudesse servir de base para um consenso mais amplo. Os dois grandes acabariam optando por trabalhar sobre um esquema que estabelecesse alguns parâmetros básicos (*framework*), ao invés de modalidades integrais.

A apresentação da proposta conjunta EUA-CE, em agosto de 2003,[384] acabaria alterando substancialmente o quadro negociador da Rodada. As preocupações não-comerciais eram mencionadas entre

[383] *Ibid.*.

[384] WTO. Job (03)/157. *Joint EC-US Paper – Agriculture*, 13/8/2003.

os "temas de interesse sobre os quais não há acordo", juntamente com indicações geográficas, cláusula da paz, período de implementação e iniciativas setoriais. Em relação aos três pilares, o acordo foi obtido graças a um enfoque minimalista em relação a concessões pelos EUA e pela CE nos três pilares: uma fórmula mista (*blended*) para acesso a mercados, reduções nos montantes consolidados para subsídios domésticos e linguagem vaga em relação a subsídios à exportação. Em compensação, o documento apresentava demandas maiores em relação aos países em desenvolvimento. O viés da proposta conjunta gerou uma reação negativa por parte da imensa maioria dos países em desenvolvimento, o que acabaria propiciando a formação, sob a liderança do Brasil, de uma ampla coalizão reunindo os principais países em desenvolvimento, conhecida como o "Grupo dos 20".

O G-20 apresentou uma proposta alternativa de *framework*[385] que retomava os temas do documento conjunto EUA-CE sob a perspectiva dos países em desenvolvimento: cortes diferenciados de tarifas para países desenvolvidos e em desenvolvimento, cortes substanciais de subsídios distorcivos para países desenvolvidos e eliminação, em prazo a ser determinado, dos subsídios à exportação. A única menção a preocupações não-comerciais no documento do G-20 constava de uma referência ao mandato de Doha na introdução.

A iniciativa do G-20 acabaria por estimular outros países a apresentarem comentários ou propostas,[386] alguns dos quais alegavam as preocupações não-comerciais como justificativa para flexibilidades

[385] WTO. Job (03)/162. *Agriculture Framework Proposal*, 20/8/2003; posteriormente apresentado como documento da Conferência Ministerial WT/MIN(03)/W/6.

[386] WTO. Job (03)/164, *Joint Text by Dominican Republic, Honduras, Nicaragua and Panama*, 20/8/2003; Job (03)/165, *Agriculture – Japan's Position on the Framework Package*, 20/8/2003; Job (03)/167, *Agriculture – Position of Bulgaria, Chinese Taipei, Iceland, Korea, Liechtenstein and Switzerland on the Framework Package*, 20/8/2003; Job (03)/169, *Norway's Views on the Framework Package on Agriculture*, 21/8/2003; Job (03)/175, *Agriculture – Framework Proposal on Special and Differential Treatment for Developing Countries – Proposal by Kenya*, 25/8/2003.

adicionais em acesso a mercados e subsídios domésticos. O impacto principal e mais duradouro, no entanto, seria causado pelo documento do G-20.

A existência de um documento conjunto das duas principais potências comerciais constituía, no entanto, um fator de inércia considerável. O projeto de declaração ministerial[387] apresentado pelo Presidente do Conselho Geral, Embaixador Pérez del Castillo, baseou-se amplamente no documento conjunto EUA-CE. Em relação a preocupações não-comerciais, o texto Pérez del Castillo utiliza a mesma expressão que os EUA e a CE: "issues of interest, but not agreed".

Em Cancún, houve várias reuniões entre grupos, mas não chegou a haver negociação estruturada de textos sobre agricultura. No último dia da reunião, um impasse em torno de temas de Cingapura acabaria levando à decisão pelo Presidente da Conferência, Luís Ernesto Derbez, de encerrar a reunião sem a aprovação de uma declaração. Na véspera, no entanto, Derbez havia apresentado uma versão revista do projeto de Declaração Ministerial[388] – "o texto Derbez" –, que constituía uma referência para um eventual acordo sobre *frameworks* para diferentes áreas das negociações. As preocupações não-comerciais são, mais uma vez, listadas como tema de interesse sobre o qual não há acordo. O texto Derbez ainda refletia, basicamente, a essência do documento conjunto EUA-CE e, por conseguinte, dificilmente poderia servir de base para um resultado significativo nos três pilares da negociação agrícola.

Nos seis meses seguintes à Conferência Ministerial de Cancun, não foram realizadas sessões especiais do Comitê de Agricultura. Também foram suspensas, de resto, as negociações nas outras áreas.

[387] WTO. Job(03)/150/Rev. 1. *Preparations for the Fifth Session of the Ministerial Conference – Draft Cancún Ministerial Text – Revision*, 24/8/2003.

[388] WTO. Job(03)/150/Rev. 2. *Preparations for the Fifth Session of the Ministerial Conference – Draft Cancún Ministerial Text – Second Revision*, 13/9/2003.

As negociações só seriam retomadas, gradualmente, em março de 2004. O objetivo em agricultura é acordar um *framework* até o mês de julho de 2004, prazo que leva em consideração a possibilidade de que as eleições presidenciais nos EUA e a mudança da Comissão Européia criem dificuldades no segundo semestre de 2004. O *framework* teria, nesse momento, importância simbólica, uma vez que serviria para assinalar o comprometimento dos membros com a continuidade da Rodada. Do ponto de vista da substância, o importante, na perspectiva do G-20 e do Grupo de Cairns, é evitar consolidar perspectivas restritivas em relação aos três pilares da negociação.

É importante observar que a aliança EUA-CE tende a deixar para segundo plano as preocupações não-comerciais. Por outro lado, a aliança dos dois grandes fomentou a organização de coalizões de países em desenvolvimento, como o G-20, o G-33, o G-90, que tendem a enfatizar o tratamento especial e diferenciado. Com isso, os "amigos da multifuncionalidade" ficaram marginalizados, desprovidos de legitimidade e sem poderem saber até que ponto podem contar com a CE.

Mais do que um elemento a ser negociado, as preocupações não-comerciais tenderão a ser um indicador da disposição para negociar dos participantes. Se as negociações avançarem, a discussão tenderá a ser mais concreta, o que reduz o espaço para a argumentação subjetiva – e negativa – das preocupações não-comerciais em relação aos três pilares. As sensibilidades especiais de alguns países terão de ser atendidas, independentemente de sua caracterização como preocupações não-comerciais. Ainda é cedo para prever, no entanto, o que acontecerá. Enquanto isso, a CE e os multifuncionais continuarão a utilizar a carta das preocupações não-comerciais como pretexto para justificar imobilismo – e, *a posteriori*, para responsabilizar os outros por eventuais impasses.[389]

[389] Cf. *Lamy, Fischler letter on the Doha Round*. *in* *Inside US Trade*, 14/5/2004.

Há melhores perspectivas para uma discussão produtiva sobre as "novas" preocupações não-comerciais, como indicações geográficas e bem-estar animal. Muitos negociadores acreditam que algum avanço em relação a indicações geográficas – nas negociações sobre agricultura ou na sessão especial do Conselho de TRIPS – será necessário no final da Rodada para vencer as resistências européias, sobretudo da França e da Itália, à eliminação dos subsídios à exportação e à liberalização da agricultura. É possível também que haja algum dispositivo em relação a bem-estar animal.[390] Não se podem, no entanto, antever os resultados, dada a importância da resistência em vários países importantes, entre os quais os EUA. Segurança dos alimentos e rotulagem são temas que continuarão na agenda da OMC, mas é difícil prever alguma solução no curto prazo e, sobretudo, limitada a produtos agrícolas.

6.3 Conclusão

As preocupações não-comerciais na Rodada de Doha têm sido invocadas principalmente como pretexto para minimizar e retardar a reforma do comércio agrícola e, de fato, o cumprimento do mandato negociador nos três pilares, principalmente por aqueles países – como Japão, Noruega, Islândia – que se encontram próximos de seus limites consolidados em caixa amarela e que aplicam as tarifas mais altas. Essa visão é ilustrada por uma declaração conjunta feita por Bulgária, Islândia, Israel, Liechtenstein, Ilhas Maurício, Noruega, Suíça e Taiwan, em fevereiro de 2003, em reação ao projeto Harbinson. Apesar de intitulada "declaração sobre preocupações não-comerciais", o texto

[390] O ex-Presidente da Sessão Especial do Comitê de Agricultura, Stuart Harbinson, admite que os subsídios relacionados ao bem-estar animal podem ser ineficientes, mas disse que a pressão dos movimentos europeus de proteção aos direitos dos animais provavelmente acabaria por impor algum tipo de flexibilidade. Entrevista em 28/5/2004.

limita-se a criticar os aspectos liberalizantes da proposta do Presidente e a contrapor a necessidade de cortes mínimos nos três pilares.[391]

Ao mesmo tempo, foram apresentadas algumas propostas concretas, não diretamente relacionadas a acesso a mercados ou subsídios, como preocupações não-comerciais. Indicações geográficas foram mencionadas pela CE, que considerou que a utilização de nomes que sugeriam outras origens geográficas e que implicavam certas características como qualidade ou métodos de produção constituíam um obstáculo ao acesso para seus produtos.[392] A CE, a Suíça e outros também começaram a enfatizar o princípio da precaução, rotulagem, segurança dos alimentos, informação e defesa do consumidor.[393]

As preocupações não-comerciais na Rodada de Doha têm sido utilizadas, por conseguinte, em dois contextos distintos principais: (1) como um pretexto para não liberalizar o comércio agrícola e (2) como argumento para relançar a discussão sobre um conjunto de questões como o princípio da precaução, rotulagem, segurança dos alimentos, informação e defesa do consumidor. As "novas" preocupações não-comerciais na verdade tratam de questões já previstas e ao menos parcialmente tratadas em acordos da OMC, como SPS, TBT e TRIPS. Por conseguinte, conceitualmente são mais claras. Isso não significa, no entanto, que sejam politicamente mais fáceis de tratar.

[391] WTO. TN/AG/GEN/1. *Joint Statement on Non-trade Concerns of Bulgária, Chinese Taipei, Iceland, Israel, Liechtenstein, Mauritius, Norway and Switzerland*, 14/3/2003.

[392] TN/AG/R/3, 1/10/2002, p. 10.

[393] TN/AG/R/5, 19/12/2002.

CAPÍTULO VII

A MULTIFUNCIONALIDADE E SUAS IMPLICAÇÕES PARA AS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS NA OMC

A Multifuncionalidade e suas Implicações para as Negociações Agrícolas na OMC

Os capítulos anteriores examinaram a história do protecionismo agrícola no GATT e o surgimento e a evolução dos conceitos de multifuncionalidade e preocupações não-comerciais. Em seguida, os argumentos apresentados pelos proponentes foram analisados sob a perspectiva da teoria econômica e dos princípios e regras vigentes para o comércio agrícola na OMC. Este capítulo buscará apresentar uma explicação alternativa sobre a natureza da tese da multifuncionalidade e das preocupações não-comerciais. O capítulo também tece considerações sobre as implicações que a aceitação da tese da multifuncionalidade e das preocupações não-comerciais teria para as negociações sobre agricultura e para o sistema multilateral de comércio.

7.1 O mito da multifuncionalidade

Ao contrário do que sugere a análise econômica, segundo a qual cada objetivo de política requer um instrumento distinto, os "amigos da multifuncionalidade" alegam que um único instrumento – a proteção da agricultura – é a solução para múltiplos problemas.

Longe de representar um avanço analítico ou uma descoberta empírica, essa inversão atende a um único objetivo: mobilizar vários

grupos de interesses organizados – agricultores, ambientalistas, burocratas, defensores dos direitos dos animais, associações de consumidores – em torno da defesa da proteção à agricultura. Essa coalizão contrária à liberalização visa a compensar a diminuição na participação da agricultura no PIB e no emprego. Em última instância, portanto, a multifuncionalidade serve, como indica Messerlin, de elo entre o "velho" e o "novo" protecionismos na agricultura:

> *In sum, Doha negotiators are facing the worst combination of two worlds. The old protection… is still there, the new instruments of protection are already used intensively, the first opening of the markets by tariff-quotas has been minimized, and last but not least, the average support per farmer has increased since 1995. Meanwhile, farmers and public opinion in most OECD countries have been convinced – first by the trade officials' speeches in the immediate Marrakesh aftermath, then by the anti-globalization leaders'speeches – that the URAA liberalized agriculture. As a result, they are convinced that any negative evolution in agriculture (from price decreases to food safety issues) is associated to liberalization, instead of entrenched protectionism.*[394]

Mesmo sendo uma construção *ad hoc*, o conceito de multifuncionalidade poderia ser útil se seu significado não fosse ambíguo. A multifuncionalidade não serve, no entanto, para descrever a natureza da atividade agrícola, porque não diz nada de significativo sobre as propriedades inerentes e os atributos da agricultura. Em primeiro lugar,

[394] Messerlin, Patrick A.. *Agriculture in the Doha Round*. *in* *World Bank Roundtable on Policy Research in Preparation for the 5th WTO Ministerial*. Cairo, May 20-21, 2002, pp.3-6. <http://econ.worldbank.org/files/25198_wps3009.pdf> Acesso em 22/6/2004.

outras atividades também podem ser descritas como multifuncionais. Em segundo lugar, quando se adota uma definição de multifuncionalidade que relaciona a agricultura com a produção conjunta de externalidades e bens públicos, verifica-se que essa relação não é constante: o grau de produção conjunta varia segundo o tipo de externalidade ou bem público, segundo a área geográfica de que se trata e de acordo com outras circunstâncias. O resultado é uma miríade de combinações possíveis, que privam o conceito de "agricultura multifuncional" de expressão genérica concreta. O apoio a uma determinada plantação pode, por exemplo, justificar-se do ponto de vista paisagístico ou ambiental. A mesma plantação localizada em outra área, no entanto, pode não oferecer benefícios paisagísticos, ou esses benefícios podem não mais apresentar as características de bem público devido à topografia ou à inacessibilidade do terreno. A multifuncionalidade levaria, assim, a que um mesmo subsídio, para um mesmo cultivo, fosse considerado aceitável em um caso, mas não no outro. A OMC não poderia acomodar esse tipo de distinção.

O fato é que o conceito de multifuncionalidade não foi criado para descrever a realidade da agricultura. A importância da multifuncionalidade não decorre da precisão do conceito, mas sim de seu valor simbólico. É um conceito político, no sentido descrito por Edelman:[395]

> *Accuracy is not the important characteristic of political language, but the appraisals common to members of a group. In the creation and spreading of appraisals, affect and emotion become part of the meaning of signs. […] Language becomes a sequence of Pavlovian cues rather than an*

[395] Edelman, Murray. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1985, pp. 115-116.

> *instrument for reasoning and analysis if situation and appropriate cue occur together. [...]. That a term masquerades as description while appraising and condensing doubtless heightens its emotional impact.*

A multifuncionalidade da agricultura pode ser comparada a um mito, isto é, uma narrativa de significação simbólica, em que a fantasia sugere e simboliza a "verdade" que deve ser transmitida. Como a maioria dos mitos, a multifuncionalidade da agricultura é "real", mas trata-se de uma realidade subjetiva, ou seja, que é a válida apenas sob a perspectiva de alguns sujeitos.

Vale a pena recordar alguns elementos da mitologia que se encontram na argumentação da multifuncionalidade. Os mitos freqüentemente correspondem a uma cosmogonia, ou seja, a uma visão integral do mundo e a processos de criação e destruição.[396] A agricultura multifuncional é descrita como um todo coerente: uma atividade produtiva, um estilo de vida, protetora do meio ambiente, defensora da paisagem, fornecedora de alimentos sãos e saborosos, fundamento da sociedade e da cultura européia:

> *More than any other human activity, farming has shaped the landscape of Europe. Most European landscapes, even some of those which appear to be natural, have been shaped and influenced by sophisticated forms of human activity, mainly methods of farming which have evolved over the years. Centuries of arable and livestock production have produced the field patterns e.g. stonewalls, terraces, trees and farm woodlands and archeological features which form*

[396] Cf. Potenza, M. Cristina e Scalabrella, Silvano. *La Mitologia Classica*. Roma: Edizioni Studium, 1987.

> *the character of rural areas. Such features not only constitute the physical landscape; they are associated with common heritage, which can be referred to as "cultural landscape" that is valued by society and is worth being preserved as such.*[397]

Mitos freqüentemente tratam de cataclismos, poderosas forças de destruição com conseqüências terríveis. Essa idéia está presente na afirmação do Presidente da França, Jacques Chirac, que disse ao Diretor-Geral da OMC, em tom grave, que "alguns países estão decididos a destruir a agricultura européia".[398] A liberalização desencadearia o fim da agricultura na Europa e a dependência alimentar em relação a países como o Brasil e a Austrália. Para a Noruega, a liberalização da agricultura põe em risco a própria identidade do país:

> *[T]he agricultural landscape and the living traditions connected with farming and the management of buildings and farmland are vital both to our identity and as a source of knowledge on the relationship between man and the natural environment. The conservation of our cultural heritage, and the understanding of the sustainable agriculture on which it is based, therefore depend on the continued viability of rural areas and their agricultural activities.*[399]

Mitos também tratam de idades douradas – freqüentemente em oposição ao cataclismo. No caso da multifuncionalidade, a alusão é ao idílico modo de vida rural, desenvolvido ao longo de milênios.

[397] WTO. AIE/40, 28/9/1998, p. 4.

[398] Relato de Stuart Harbinson, Chefe de Gabinete do Diretor-Geral da OMC, ao autor.

[399] WTO. AIE/48, Norway, 2/3/1999.

Mitos também se baseiam com freqüência em relações paternais, em que a figura do pai abnegado se dispõe ao sacrifício em prol de seus filhos. A CE subsidia suas exportações de produtos agrícolas porque isso beneficia os países em desenvolvimento:

> *"[e]n effet, les aides à l'exportation jouent aujourd'hui comme des subventions aux consommateurs des pays pauvres. Toute augmentation brutale des prix ferait courir des risques économiques et sociaux importants aux pays importateurs".*[400]

A CE também está disposta a liberalizar seus mercados agrícolas, mas apenas para os países que realmente necessitam, ou seja, os países de menor desenvolvimento relativo e os países da África, do Caribe e do Pacífico (ACP), e não para países desenvolvidos como a Austrália e a Nova Zelândia ou para países em desenvolvimento competitivos:

> *We must remember that all developing countries are not the same, and there is not one single right way to take. An example: even if we were to open our markets fully for developing countries, and abolish all our tariffs and subsidies, this would only help the most competitive among them and it would wipe out the export possibilities of the weaker. What makes a lot more sense are targeted initiatives in favour of the developing countries, such as our "Everything but Arms" initiative, where the EU gives the 49*

[400] Jacques Chirac, discurso de encerramento no Congresso Mundial dos Jovens Agricultores, Paris, 13/6/2003. <www.cnja.com/cnja_web/site.nsf/ images/Chirac.pdf/ $File/Chirac.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

Least Developed Countries (LDCs) tariff-free access to our market for non-military goods.[401]

Por fim, um dos principais elementos do mito é a narrativa:

[I]f I were quite simply and in very concrete terms to explain what the European model is to representatives of other member countries of the WTO, who sometimes doubt our intentions, I would take them on a trip across rural Europe. It would be a long trip lasting several months, and we would visit […] from Scandinavia to Calabria, from Ireland to Crete and would include the French overseas departments.

During our travels, as we discover areas of wide-ranging geography and landscape, I would tell my guests all the different histories of these territories. I would explain to them how these historical, cultural and social developments have shaped rural areas and communities. I would stress the variety of farming practices and the place agriculture has in these areas not only because of its contribution to their current economic fabric but also and perhaps especially because of the "societal" importance it has had in forming these lands. They will then understand that what makes the European rural world so special is its diversity and legacy of a long, rich and varied history.[402]

[401] Fischler, Franz. *Globalisation and the market economy.* European Forum Alpbach, Alpbach, 26/8/2003. <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/377&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. Acesso em 22/6/2004.

[402] Givord, Doriane. *Defending the European rural and agricultural model at the WTO*. <http://europa.eu.int/archives/leader2/rural-em/biblio/model/art02.htm>. Acesso em 15/3/2004.

Obviamente, essa viagem não provaria nada sobre a necessidade de proteção à agricultura européia, assim como um passeio por Paris não demonstraria nada em relação à necessidade de proteção à indústria francesa. Mas mitos não são explicações no sentido racional: o objetivo é orientar as crenças e influenciar a percepção da realidade.[403] Como dizia Claude Lévi-Strauss, nada é mais parecido com o pensamento mitológico do que a ideologia política.[404]

A multifuncionalidade não passa, portanto, de um pretexto para proteger a agricultura nos países desenvolvidos. Não serve para explicar a realidade, não serve para estabelecer regras para o comércio e não pode servir como princípio na OMC – até mesmo devido ao conflito com princípios estabelecidos como a liberalização progressiva e a não-discriminação. Convém, a propósito, ter presente que o princípio do tratamento especial e diferenciado – que também conflita, em parte, com os princípios básicos da OMC, até hoje esteve, basicamente, limitado a linguagem de tipo preambular, com escasso conteúdo operacional. E não há justificativa econômica nem ética para conceder à agricultura dos países desenvolvidos um tratamento mais favorável em termos de derrogações e exceções do que aquele concedido aos países em desenvolvimento.

"Preocupações não-comerciais" como um conceito genérico apresenta as mesmas deficiências que a multifuncionalidade. Argumentos não-econômicos para a proteção são um elemento permanente dos debates sobre política comercial. O objetivo é desviar o foco do debate, introduzindo um elemento de subjetividade para reforçar a necessidade de autonomia das políticas nacionais: mesmo que se demonstrem as

[403] Os próprios mitos, aliás, já foram descritos, muito antes da agricultura, como multifuncionais. Cf. Kirk, G. S. *The Nature of Greek Myths*. London: Penguin, 1990, p. 39.

[404] Lévi-Strauss, Claude. *Anthropologie structurale*. *Apud* Grunberg, Isabelle. *Exploring the "Myth" of Hegemonic Stability*. *in International Organization*, Autumn 1990, Volume 44 Number 4, p. 471.

vantagens da alocação de recursos pelo mercado com base em critérios econômicos, como PIB ou eficiência, sempre se pode alegar que não correspondem ao "ótimo social". Os critérios para julgar as alegações de que as políticas propostas serão benéficas são deixados em aberto e, sobretudo, evita-se qualquer análise custo-benefício.[405]

O real significado da multifuncionalidade e das preocupações não-comerciais fica mais claro quando se compara com outros argumentos protecionistas. No século XIX, as críticas ao livre comércio visavam à proteção às indústrias nascentes e à manipulação dos termos de intercâmbio. A partir de meados do século XX, o foco das críticas voltou-se para as falhas de mercado (nos mercados de fatores e de produtos) e, ao mesmo tempo, sobre (1) o efeito de equalização dos preços dos fatores e (2) a concorrência "justa" (o *level playing field*).[406] Todos estes argumentos contra o livre comércio do século XX estão presentes na argumentação da multifuncionalidade e das preocupações não-comerciais: as falhas de mercado anulariam os benefícios do comércio com base em vantagens comparativas na agricultura e a concorrência levaria à deterioração das condições de produção e dos padrões de qualidade (*race to the bottom*). Apesar da pretensa singularidade da agricultura, portanto, é fácil ver que a multifuncionalidade e as preocupações não-comerciais nada mais fazem do que retomar os principais argumentos protecionistas.[407]

Da forma como vêm sendo utilizados na OMC, os conceitos de multifuncionalidade e preocupações não-comerciais são, portanto, efetivamente eufemismos para protecionismo.[408] O objetivo é redefinir

[405] Irwin, Douglas. *Against the tide: an intellectual history of free trade*. Princeton: Princeton University Press, 1996, pp. 5 e 218.

[406] Bhagwati, Jagdish. *Free Trade: Old and New Challenges*. in *The Economic Journal*, Volume 104, Issue 423 (March 1994), 231-246.

[407] A Noruega utilizava argumentos semelhantes aos da multifuncionalidade agrícola para justificar a proteção da indústria têxtil: segurança nacional, ocupação do território...

conceitos, na expectativa de induzir a aceitação de um ponto de vista. Essa é a intenção dos Comissários Lamy e Fischler, ao rejeitarem a pecha de protecionistas:

> *L'agriculture est-elle un secteur économique comme un autre? Nous répondons par la négative. Non pas par protectionnisme... pour l'Europe, l'agriculture ne peut être laissée à la seule grâce de la loi du plus fort. C'est notre conception du développement durable: une économie régulée, des choix sociaux affirmés, un environnement à préserver, une production de qualité.*[409]

Ou seja, ao contrário dos outros, que protegem suas economias porque são protecionistas, a CE protege sua agricultura porque isso corresponde a valores sociais, éticos e políticos superiores. A preocupação dos Comissários confirma a observação de Ogden e Richards sobre o poder das palavras:

> *From the earliest times the Symbols which men have used to aid the process of thinking and to record their achievements have been a continuous source of wonder and illusion. The whole human race has been so impressed by the properties of words as instruments for the control of objects, that in every age it has attributed to them occult powers… Unless we fully realize the profound influence of superstitions concerning words, we shall not understand the fixity of certain widespread linguistic habits which still vitiate*

[408] Swinbank, Alan, *op. cit.*.

[409] Lamy, Pascal e Fischler, Franz. *Cancun: agriculture et libéralisme*. *in* *Le Figaro*, 8/9/2003.

even the most careful thinking.[410]

Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais como conceitos genéricos devem, portanto, ser rejeitados sem ambigüidade.

7.2 AS PREOCUPAÇÕES NÃO-COMERCIAIS ESPECÍFICAS

As preocupações não-comerciais específicas suscitadas no Acordo sobre Agricultura e nas negociações agrícolas – proteção do meio ambiente, segurança alimentar, desenvolvimento rural, qualidade dos alimentos, rotulagem, bem-estar animal – são questões pertinentes e concretas. São temas que constam legitimamente da agenda do sistema de comércio multilateral – o que não significa, no entanto, que possam ser objeto de solução no curto prazo, ou que a solução deva ser vinculada às negociações agrícolas.

Para a análise de suas implicações para as negociações agrícolas, convém dividir as preocupações não-comerciais em (1) questões regulatórias – meio ambiente, qualidade dos alimentos, rotulagem, bem-estar animal, propriedade intelectual – e (2) outras questões, como desenvolvimento rural e segurança alimentar.

A possibilidade de restringir, sob determinadas condições, importações em função de objetivos governamentais legítimos foi reconhecida desde o início no GATT, nos Artigos XX e XXI. No entanto, a globalização econômica, por um lado, e a crescente atividade regulatória estatal em áreas como saúde, segurança e meio ambiente, por outro, tendem a multiplicar os conflitos potenciais entre normas domésticas e comércio. Cada vez mais, regulamentos técnicos ou sanitários interferem nas atividades econômicas em outras jurisdições.

[410] Ogden, C.K.; Richards, I.A. *The Meaning of Meaning*. Orlando: Harcourt Brace Jovanovich, 1989, p. 24.

Em outros termos, existe um descompasso crescente entre o âmbito territorial do Estado, do sistema jurídico e da economia. A liberdade para impor restrições ao comércio como condição para a eficácia de regulamentos domésticos "não-comerciais" é, por esse motivo, muitas vezes colocada em termos de contraste entre processos decisórios democráticos e a imposição de normas por órgãos internacionais não-eleitos.[411]

Apesar do apelo emocional – ou talvez por causa dele –, a tensão entre autonomia regulatória e comércio internacional é de difícil solução. O argumento democrático também pode ser utilizado pelo outro lado: a adoção de determinados padrões em relação a meio ambiente, por exemplo, pode ser entendida como uma tentativa pelos cidadãos de um país democrático para obrigar os de outro país, igualmente democrático, a mudarem seu comportamento.[412] Além disso, a eficácia dos regulamentos domésticos pode acarretar a ineficácia de regras fundamentais da OMC, afetando o equilíbrio de direitos e obrigações dos Membros. Note-se, ademais, que diferenças de padrões entre países não são a única fonte de distorções na produção e no comércio. Mesmo dentro de um país, a adoção de padrões mais rigorosos para bactérias ou aditivos alimentares em carne de frango, por exemplo, mas não na carne de peixe, geraria distorções, podendo levar até mesmo ao aumento, ao invés da redução no nível de risco.[413]

[411] "[Judicial or quasi-judicial] bodies have very little legitimacy to re-work judgement calls made in the domestic regulatory process under conditions of scientific controversy, limited information, etc. – i.e., all the real world constraints on democratic regulation". *in* Howse, Robert. *Managing the Interface between International Trade Law and the Regulatory State: What Lessons Should (and Should Not) Be Drawn from the Jurisprudence of the United States Dormant Commerce Clause*. *in* Cottier, T.; Mavroidis, P. (ed.), *op. cit.*, p. 156.

[412] Horlick, Gary. *Comments on Managing the Interface between International Trade Law and the Regulatory State: What Lessons Should (and Should Not) Be Drawn from the Jurisprudence of the United States Dormant Commerce Clause*. *in* Cottier, T.; Mavroidis, P. (ed.), *op. cit.*, p. 167-169.

Esse exemplo também serve para criticar o argumento de que a solução consiste na não-discriminação entre produtos domésticos e importados:[414] a seletividade freqüentemente premia os produtos importados com padrões mais rigorosos. A harmonização de padrões pode ser uma solução sob determinadas circunstâncias, mas não é uma solução factível nem, provavelmente, desejável na maioria dos casos.

Isso não quer dizer que o texto atual dos Acordos da OMC represente o melhor equilíbrio possível entre as demandas da liberalização e da autonomia para fixar os próprios objetivos políticos não-comerciais. É possível que os Membros decidam, no futuro, inverter, por exemplo, o ônus da prova em relação às condições previstas no *chapeau* do Artigo XX do GATT, ou modificar o escopo do princípio de precaução previsto no Acordo SPS. Uma alteração na filosofia regulatória da OMC será, no entanto, um processo longo e difícil, devido à diversidade de perspectivas e interesses existentes na Organização, mesmo entre os países desenvolvidos. É razoável supor, ademais, que os países em desenvolvimento seriam os principais prejudicados pelas modificações aventadas acima, que tenderiam a favorecer os países com maior capacidade de formulação e adoção de padrões sanitários e técnicos mais "rigorosos".[415]

O mais importante, sob a perspectiva das negociações agrícolas, é recordar que o problema da relação entre regulamentos domésticos e

[413] Esse efeito poderia resultar de um aumento no preço da carne de frango em relação à carne de peixe, desviando o consumo para o produto mais barato. O exemplo é dado por Leebron, David W. *Lying Down with Procrustes: An Analysis of Harmonization Claims*. *in* Bhagwati, J.; Hudec R. (ed.). *Fair Trade and Harmonisation: Prerequisites for Free Trade?* Cambridge: The MIT Press, 1996, p. 49.

[414] Bhagwati, Jagdish. *A Stream of Windows: Unsettling Reflections on Trade, Immigration and Democracy*. Cambridge: The MIT Press, 1998, p. 106.

[415] Baldwin, Richard. *Regulatory Protection, Developing Nations and a Two-tier World Trading System*. London: Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper nr. 2574, 2000.

regras da OMC não se limita à agricultura. Na Comunidade Européia – que avançou, obviamente, muito mais do que a OMC na harmonização – a possibilidade de adoção de padrões de segurança mais rigorosos tem sido utilizada com mais freqüência no setor químico do que no setor alimentar.[416] A ênfase que se dá às preocupações não-comerciais na agricultura só pode ser explicada por motivações econômicas e comerciais. Se o custo da adoção de novos regulamentos é inferior ao custo social, um regulamento deve ser adotado, independentemente do fato de outros países o fazerem ou não. A distribuição de ganhos entre produtores e consumidores, no entanto, é afetada pelas ações dos outros países. Se um país adota um regulamento que impõe custos, sem que os outros o façam, o preço mundial não é afetado: os produtores domésticos arcarão com todo o ônus, e os consumidores serão beneficiados. Em contraste, se todos os países adotarem o mesmo padrão, o preço mundial aumentará e parte do ônus será transferida para os consumidores.[417] Trata-se, por conseguinte, de mais uma preocupação com a competitividade da produção doméstica, demonstrada com clareza quando a solução proposta consiste em subsídios que prejudicarão mesmo os países que aplicam padrões idênticos.

As preocupações não-comerciais regulatórias deverão, portanto, continuar na agenda da OMC, mas não se antevê solução de curto prazo. Também não há razão para vincular essas questões – que devem ser tratadas caso a caso e em um contexto mais amplo – ao resultado das negociações agrícolas.

Uma exceção talvez possa ser feita, no entanto, para indicações geográficas. A inconveniência de condicionar a liberalização do comércio à harmonização de padrões aplica-se igualmente a

[416] Holmes, Peter. *The WTO and the EU: Some Constitutional Comparisons*. *in* De Búrca, Gráinne; Scott, Joanne (ed.). *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*. Portland: Hart Publishing, 2001, pp. 73-74.

[417] Krugman, Paul. *What Should Trade Negotiators Negotiate About? in Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV (March 1997), pp. 113-120.

propriedade intelectual – no caso da agricultura, a indicações geográficas. Ainda assim, embora não haja uma justificativa para atender as demandas para reforçar a proteção a indicações geográficas na OMC por seus próprios méritos intrínsecos, pode ser que esse seja um preço a pagar para facilitar a aceitação de um resultado mais ambicioso em agricultura pela CE. Da perspectiva do Brasil, poderá ser um esforço com relação custo/benefício favorável, sobretudo se isso fortalecer o peso dos interesses exportadores na formulação da política agrícola européia – e desde que não inclua o *roll-back* de marcas já utilizadas no Brasil.

Desenvolvimento rural e segurança alimentar colocam questões de outra ordem. Nos países desenvolvidos, desenvolvimento rural e, em certa medida, preservação das paisagens são questões territoriais, que devem ser desvinculadas da produção agrícola. Por conseguinte, devem ser objeto exclusivamente de medidas de caixa verde ou, crescentemente, de medidas direcionadas para atividades não-agrícolas, uma vez que, naqueles países, o elo entre desenvolvimento rural e desenvolvimento da agricultura é cada vez mais tênue. A situação é distinta nos países em desenvolvimento, onde o desenvolvimento rural e a segurança alimentar podem requerer, sobretudo nos países mais pobres, apoio à produção agrícola propriamente dita. Nesse caso, no entanto, deve-se insistir em sua caracterização como tratamento especial e diferenciado, e não como preocupações não-comerciais.

Dadas as diferenças existentes entre (1) as diferentes preocupações não-comerciais "regulatórias", entre estas e (2) questões como desenvolvimento rural e segurança alimentar e entre estas duas categorias e (3) a preocupação em evitar comércio por parte de alguns, não parece possível estabelecer uma definição de preocupações não-comerciais suficientemente precisa para assegurar previsibilidade jurídica e suficientemente adaptável para cobrir necessidades futuras. Não está clara, de resto, qual seria a utilidade de buscar tal definição. Os

proponentes não demonstram interesse em restringir um conceito cuja utilidade está vinculada a sua subjetividade e, em certa medida, até mesmo a sua ambigüidade. Os exportadores agrícolas, por sua vez, não têm interesse em precisar ou singularizar preocupações não-comerciais além das já mencionadas no preâmbulo e no Artigo 20 do AsA.

7.3 IMPLICAÇÕES PARA A OMC E PARA AS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS

Em última instância, a aceitação da multifuncionalidade e das preocupações não-comerciais na OMC, tal como proposta, acarretaria a perpetuação da exceção agrícola na OMC. As conseqüências seriam graves para a credibilidade da instituição. A OMC, como o GATT antes dela, é percebida como uma instituição que só funciona para os temas de interesse dos países desenvolvidos, como TRIPS, mas que é incapaz de lidar com os interesses dos países em desenvolvimento – como agricultura, têxteis e, crescentemente, serviços com movimento de pessoas físicas. A multifuncionalidade é uma exceção para a agricultura dos países ricos, que se podem permitir o luxo de sustentar um setor ineficiente porque cada vez menos relevante para o emprego e a renda. Para os países em desenvolvimento, no entanto, continua a constituir um setor de importância primordial.

A insistência em forçar determinadas concepções em relação às preocupações não-comerciais que tratam de regulamentos domésticos também pode afetar a credibilidade da OMC, na medida em que promove a visão de que há uma "solução", que estaria sendo bloqueada por interesses comerciais.

A multifuncionalidade também altera o "contrato social" da OMC, ao eliminar ou limitar os ganhos ofensivos da participação na OMC de um número significativo de países. O argumento das vantagens do comércio internacional é unilateral, mas a participação em uma organização internacional que impõe disciplinas tem custos. A

reciprocidade, um dos princípios básicos da OMC, fica limitada, o que acaba por limitar a própria liberalização comercial. Como disse Stuart Mill:

> *The benefit of commerce does not consist, as it was once thought to do, in the commodities sold; but, since the commodities sold are the means of obtaining those which are bought, a nation would be cut off from the real advantage of commerce, the imports, if it could not induce other nations to take any of its commodities in exchange.*[418]

Comércio não é a solução para tudo, e a liberalização pode trazer algumas dificuldades adicionais – como, por exemplo, o encarecimento da terra. Mas o comércio também pode melhorar os indicadores de solvência internacional e contribuir para a redução dos juros, o que aumenta o crescimento, a renda e o emprego. Pode gerar recursos para financiar infra-estrutura e investimento na indústria.[419] Serve de base para a expansão da economia de serviços – transporte, comercialização, etc. Pode financiar serviços sociais e até a reforma agrária.

O Brasil é um dos países que mais teria a perder com a aceitação do conceito de multifuncionalidade na OMC, porque tem mais vantagens comparativas reveladas do que outros países em agricultura e maior potencial de crescimento da produção. O Brasil aceitou a liberalização em produtos industriais e em serviços, com suas implicações em termos de especialização. A afirmação de que as vantagens comparativas não seriam válidas em agricultura correspondem a tentar impor ao Brasil os ônus, sem os bônus da liberalização.

[418] John Stuart Mill. *The Principles of Political Economy*, Book 3, Chapter 25.

[419] Suzigan, Wilson. *Indústria Brasileira: Origem e Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 116.

Independentemente dos benefícios que possam decorrer da liberalização autônoma, os obstáculos às nossas exportações agrícolas constituem um fardo injusto e injustificável. Por conseguinte, o Brasil deve continuar a opor-se à tese da multifuncionalidade na OMC. O país pode aceitar discutir algumas preocupações não-comerciais específicas por seus próprios méritos, mas sem aceitar sua vinculação apenas a agricultura.

Conclusão

Conclusão

A retrospectiva histórica efetuada no Capítulo 1 mostrou o árduo caminho seguido para submeter a agricultura a disciplinas efetivas no sistema de comércio multilateral. Embora não seja exato afirmar que o GATT 1947 não se aplicava ao comércio de produtos agrícolas, é inegável que a agricultura constituía um setor "especial", sujeito a derrogações e exceções que levaram ao acúmulo de distorções na produção e no comércio. As sete primeiras rodadas de negociações comerciais pouco ou nada fizeram para corrigir essa situação. A Rodada Uruguai conseguiu, finalmente, estabelecer disciplinas efetivas para a agricultura, mas os resultados em termos de liberalização foram modestos. O que houve foi, de fato, um elaborado compromisso de *standstill*, em que se estabeleceram tetos para as distorções, mas pouco se fez para eliminá-las. O Acordo sobre Agricultura reconheceu essa realidade, ao prever a continuidade do processo de reforma das regras aplicáveis à agricultura ao final do período de implementação do próprio Acordo.

Continua a existir, no entanto, uma diferença fundamental de percepções em relação ao objetivo final do processo de reforma agrícola. Para os países que detêm vantagens comparativas na exportação de produtos agrícolas, o objetivo deve ser a harmonização ou, pelo menos, a equivalência das disciplinas aplicáveis a todos os tipos de bens. Alguns – como a Comunidade Européia, a Suíça, o Japão, a Noruega –, no entanto, defendem a continuidade de regras

mais restritivas para os produtos agrícolas do que para os produtos manufaturados e invocam diversas restrições à operação do princípio das vantagens comparativas nesse setor.

Durante a Rodada Uruguai, "preocupações não-comerciais" foram invocadas para justificar a diferença de tratamento concedida à agricultura. Essa expressão foi utilizada para refletir um leque de considerações de ordem política, social, econômica e cultural que, supostamente, justificariam a proteção à produção agrícola doméstica. No início dos anos 90, foi desenvolvida a tese de que a agricultura seria um setor "multifuncional", em que a produção de alimentos e matérias-primas seria apenas uma, e não necessariamente a mais importante, função. Em uma situação de livre jogo das forças de mercado, a especialização decorrente da operação do princípio das vantagens comparativas acabaria levando à concentração da produção em um número restrito de países, com perdas líquidas de bem-estar para países e áreas menos competitivas. A Comunidade Européia é um dos principais proponentes desse conceito.

O Capítulo 2 fez um levantamento dos diferentes significados atribuídos pelos proponentes aos conceitos de multifuncionalidade e preocupações não-comerciais, assim como de suas implicações em termos de regras para a agricultura na OMC. Notam-se variações substanciais de significado: multifuncionalidade é utilizada para designar a produção de externalidades e bens públicos associada à agricultura, como sinônimo de preocupações não-comerciais ou como uma preocupação não-comercial em si mesma. Sob a denominação de preocupações não-comerciais, por sua vez, agrupam-se distintas questões. As mais citadas são meio ambiente, preservação de paisagens, bem-estar animal, qualidade e segurança dos alimentos, segurança alimentar e desenvolvimento rural. O ponto de união entre temas tão diversos é o fato de, na opinião dos proponentes, justificarem a continuidade de níveis substanciais de subsídios e de proteção para a agricultura.

O Capítulo 3 efetuou a análise do conceito de multifuncionalidade, com base na definição desenvolvida na OCDE. Essa definição focaliza a produção conjunta de bens agrícolas e de outros produtos que apresentam características de externalidades ou de bens públicos. Externalidades e bens públicos são conceitos estabelecidos na teoria econômica e identificam situações em que os preços não refletem corretamente a oferta e a demanda, provocando "falhas de mercado". Sob certas condições, a ocorrência de externalidades ou bens públicos pode, efetivamente, recomendar a concessão de subsídios ou até mesmo de proteção na fronteira. Na prática, no entanto, é difícil determinar a demanda e a oferta socialmente ótimas de externalidades e de bens públicos, o que pode levar a "falhas de política". Além disso, a coexistência de externalidades positivas e negativas na agricultura recomenda a adoção de instrumentos mais precisos e direcionados do que a simples proteção à produção agrícola.

A teoria do comércio internacional também reconhece a ocorrência de situações em que objetivos não-econômicos podem recomendar a utilização de impostos e subsídios. Com exceção do caso em que o objetivo seja a busca da auto-suficiência, a solução geralmente exclui a proteção na fronteira. Em qualquer situação, a existência de objetivos não-econômicos não invalida a operação do princípio das vantagens comparativas.

A OCDE desenvolveu um quadro analítico específico para testar essas conclusões teóricas sob a perspectiva da multifuncionalidade. A análise da OCDE destaca a relevância de situações em que há produção conjunta de externalidades/bens públicos na agricultura. Em casos específicos, o comércio internacional pode efetivamente levar a perdas de bem-estar. Não se trata, no entanto, de algo que possa ser generalizado. Ao contrário, a análise recomenda que a intervenção seja objeto de exame caso a caso, e direcionada para o objetivo que se deseja alcançar. Nem a teoria econômica, nem o trabalho de análise

efetuado no âmbito da OCDE corroboram, por conseguinte, a conclusão pretendida de que a multifuncionalidade da agricultura justificaria a proteção da agricultura.

O Capítulo 3 também demonstrou as semelhanças entre o argumento da multifuncionalidade da agricultura e a defesa da proteção da indústria doméstica. Chama a atenção também para a diferença que existe entre o espaço de manobra (*policy space*) de que dispõem os países em desenvolvimento para promover a indústria doméstica e a liberdade de que ainda dispõem os países desenvolvidos para proteger seus setores agrícolas.

O Capítulo 4 examinou os principais dispositivos e a jurisprudência do GATT e da OMC em relação a preocupações não-comerciais. A OMC, como o GATT antes dela, admite que, em função de objetivos legítimos, os países adotem medidas que afetem negativamente o comércio. O efeito sobre o comércio deve, no entanto, ser incidental: as medidas utilizadas não devem ser arbitrárias nem injustificadas, nem constituírem uma restrição disfarçada ao comércio. A importância atribuída à não-discriminação é reiterada pela jurisprudência em relação ao Artigo III do GATT, que proíbe diferença de tratamento entre produtos domésticos e importados similares. O Artigo XX do GATT trata especificamente de exceções em função de objetivos legítimos de políticas. O Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio tratam da compatibilização entre os objetivos de liberalização do comércio, por um lado, e a autonomia para o estabelecimento de regulamentos domésticos, por outro. Por fim, observa-se que o Acordo sobre Agricultura oferece espaço significativo para a concessão de subsídios à produção doméstica, sobretudo quando se compara com as disciplinas aplicáveis a produtos manufaturados.

O Capítulo 5 procedeu a uma análise individualizada das principais preocupações não-comerciais: meio ambiente, preservação

de paisagens e do modo de vida rural, bem-estar animal, qualidade dos alimentos, segurança alimentar, desenvolvimento rural, emprego rural, indicações geográficas e rotulagem. Trata-se de questões muito diversas e, de fato, nem todas deveriam ser denominadas de preocupações não-comerciais. Cada uma dessas preocupações deve ser objeto de exame individual, em função das circunstâncias específicas. As regras da OMC oferecem espaço para o atendimento das preocupações não-comerciais sem necessidade de recorrer a medidas que distorcem o comércio como instrumento principal. Ao contrário, a proteção comercial não parece, em nenhum caso, a melhor solução para a promoção daqueles objetivos. Os subsídios à produção, por exemplo, longe de ajudar o desenvolvimento rural nas zonas menos favorecidas, tendem a beneficiar justamente os produtores mais eficientes e que menos necessitam deles.

Algumas preocupações não-comerciais refletem a tensão entre autonomia regulatória e liberalização comercial, como no caso da qualidade dos alimentos ou da rotulagem. São questões pertinentes, mas que não se limitam ao setor agrícola. Uma eventual solução deverá, portanto, ser buscada em contexto mais amplo, e não ser vinculada ou condicionada ao resultado das negociações agrícolas.

A segurança alimentar e o desenvolvimento rural também são objetivos legítimos, mas que se colocam de forma substancialmente diferente para países desenvolvidos e em desenvolvimento. A segurança alimentar é basicamente uma questão de acesso econômico à alimentação, o que pode justificar o apoio à produção nos países mais pobres, mas não nos países desenvolvidos. Da mesma forma, o desenvolvimento rural está mais relacionado ao apoio à agricultura nos países em desenvolvimento do que nos países desenvolvidos. Nos dois casos, trata-se de apoio à agricultura – e não de preocupações não-comerciais –, e que deve ser objeto de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento.

O Capítulo 6 examinou como as preocupações não-comerciais têm sido tratadas na atual Rodada de negociações comerciais na OMC. O que se verifica é que, basicamente, elas têm servido (1) para condicionar, ou mesmo para negar o objetivo de liberalização da agricultura e (2) como instrumento de barganha para a negociação de outras questões como indicações geográficas, a interpretação do princípio da precaução e a rotulagem de produtos em função de processos e métodos de produção. Não houve um esforço para desenvolver uma definição coerente de preocupações não-comerciais: qualquer objetivo, direta ou indiretamente relacionado à agricultura, é invocado como preocupação não-comercial, sobretudo quando se trata de restringir o grau de ambição em termos de liberalização da agricultura.

Por fim, o Capítulo 7 concluiu que a lógica do argumento da multifuncionalidade da agricultura e das preocupações não-comerciais, tal como apresentada por seus proponentes, é falsa. Apesar de sua pretensa racionalidade, a multifuncionalidade da agricultura é um mito, uma tentativa de persuadir por um apelo à emoção, e não à razão. Preocupações não-comerciais também não servem como justificativa genérica para a proteção da agricultura. De fato, os dois conceitos não fazem senão retomar alguns dos argumentos mais utilizados para justificar a proteção de quaisquer setores. São pretextos criados para justificar a continuidade da proteção da agricultura, mas que não resistem ao exame crítico.

A interrupção do processo de reforma do setor agrícola teria conseqüências graves para a credibilidade da OMC, reforçando a percepção de que a instituição só é eficaz para as questões de interesse dos países desenvolvidos, como TRIPS. A utilização das negociações agrícolas para forçar interpretações sobre a relação entre a OMC e regulamentos domésticos – como o princípio da precaução - também afeta a credibilidade da OMC, ao reforçar a percepção em determinados setores de uma suposta incompatibilidade entre o sistema de comércio multilateral e a autonomia para definição de políticas.

O Brasil é um dos países que mais teria a perder com a aceitação da tese da excepcionalidade da agricultura. Embora a liberalização comercial não seja a solução para todos os problemas do desenvolvimento, o Brasil pode beneficiar-se de economias de escala e de receitas de exportação para financiar a construção de infra-estrutura, políticas sociais – incluindo a reforma agrária – e melhorar seus indicadores financeiros. O Brasil deve, por conseguinte, continuar a opor-se à aceitação da tese da multifuncionalidade da agricultura. As preocupações não-comerciais, por sua vez, devem ser discutidas caso a caso, mas o Brasil não deve aceitar que sejam vinculadas apenas à agricultura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Referências Bibliográficas

1. Documentos oficiais do GATT

United Nations Conference on Trade and Employment. *Final Act and Related Documents*. <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf>

GATT. *Basic Instruments and Selected Documents*. Geneva, 1953-1995.

GATT. *Trends in International Trade: a report by a panel of experts*. Geneva, 1958.

GATT. *Trade Policies for a Better Future: Proposals for Action*. Geneva, 1985.

GATT. MTN.GNG/NG5/W/14. *United States Proposal for Negotiations on Agriculture*, 7/7/1987.

GATT. MTN.GNG/5. *Fifth Meeting of the Group of Negotiations on Goods (Negotiating Plan on Agriculture)*, 9/2/1987.

GATT. MTN.GNG/NG5/W/4. *European Communities: Contribution to the work of the Negotiating Group on Agriculture relating to the identification of major problems and their causes*, 1/5/1987.

GATT. MTN.GNG/NG5/W/12. *Summary of the main points raised in the course of the Group's consideration of basic principles to govern world trade in agriculture – Note by the Secretariat*, 22/6/1987.

GATT. MTN.GNG/NG5/W/20. *European Communities Proposal for Multilateral Trade Negotiations on Agriculture*, 26/10/1987.

GATT. MTN.GNG/NG5/W/36. *Negotiating Group on Agriculture, 7-8 December 1987 – Statement by Mexico*, 26/1/1988.

GATT. MTN.GNG/NG5/W/37. *Statement by India in the Meeting of the Negotiating Group on Agriculture on 8 December 1987*, 21/12/1987.

GATT. MTN.GNG/NG5/W/38. *Negotiating Group on Agriculture – Statement by the Delegation of Egypt on 8 December 1987*, 21/12/1987.

GATT. MTN.GNG/NG5/W/39. *Japanese Proposal for Negotiations on Agriculture*, 26/12/1987.

GATT. MTN.GNG/NG5/W/42. *Negotiating Group on Agriculture-Communication from Jamaica*, 4/2/1988.

GATT. MTN.GNG/NG5/W/80. *Proposal for Negotiations on Agriculture Submitted by the Republic of Korea*, 13/10/1988.
GATT. MTN.TNC/11. *Mid-Term Meeting*, 21/4/1989.

GATT. MTN.GNG/NG5/W/161/Add. 2. *Clarification and elaboration of elements of detailed proposals submitted pursuant*

to the Mid-Term Review Decision – Note by the Secretariat – Addendum, 18 May 1990.

GATT. MTN.GNG/NG5/W/170. *Framework Agreement on Agriculture Reform Programme – Draft Text by the Chairman*, 11/7/1990.

GATT. MTN.GNG/NG5/W/178. *Twenty-third Session of the Negotiating Group on Agriculture: July 1990. Statement by Korea*, 24/7/1990.

GATT. MTN.GNG/NG5/W/183. *Twenty-third Session of the Negotiating Group on Agriculture: July 1990 Comments on the Chairman's Draft. A Non-Paper by the Delegation of Israel*, 2/8/1990.

GATT. MTN.GNG/NG5/W/188. *Twenty-third Session of the Negotiating Group on Agriculture: July 1990. Statement by Switzerland*, 6/8/1990.

GATT. MTN.TNC/W/FA. *Draft Final Act Embodying the Results of the Multilateral Round of Trade Negotiations*, 20/12/1991.

GATT. MTN/GNG/MA/W/24. *Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme*, 20/12/1993.

2. Documentos oficiais da OMC

WTO. GATT Analytical Index, Updated 6th Edition, p. 127. WTO, Geneva, 1995.

WTO. G/AG/3. *Decision by the Committee on Agriculture at its Meeting on 21 November 1995 Relating to the Establishment of a List of WTO Net Food-importing Developing Countries for the Purposes of the Marrakesh Ministerial Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on the Least Developed and Net Food-importing Developing Countries*, 24/11/1995.

WTO. WT/DS2/AB/R . *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline* (*US-Gasoline)*, 29/4/1996.

WTO. WT/DS11/AB/R. *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages* (*Japan – Alcoholic Beverages II*), 4/10/1996.

WTO. G/AG/R/10. *Summary Report of the Meeting Held on 13-14 March 1997 – Note by the Secretariat*, 23/4/1997.

WTO. WT/DS26/R/USA. *European Communities - Measures Concerning Meat and Meat Products (EC -Hormones) – Report of the Panel*, 18/8/97.

WTO. WT/DS27/AB/R. *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (EC Bananas-III)*, 9/9/1997.

WTO. WT/DS26/AB/R. *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (EC- Hormones). Report of the Appelate Body*, 16/1/1998

WTO. WT/MIN(98)/DEC/1. *Ministerial Declaration adopted 20 May 1998*, 25/5/1998.

WTO. AIE/22, Norway. *Non-trade concerns in a multifunctional agriculture – implications for agricultural policy and the multilateral trading system*, 2/6/1998.

WTO. AIE/25, Japan. *Non-Trade Concerns on Agriculture*, 2/6/1998.

WTO. AIE/28, New Zealand. *Side Effects of Agricultural Policies and Production*, 9/6/1988.

WTO. AIE/32, Argentina. *Non-Trade Concerns in the Next Agricultural Negotiations*, 27/7/1998.

WTO. AIE/34, United States, *Non-Trade Concerns and Agriculture*, 2/9/1998.

WTO. AIE/36, Australia. *Non-Trade Concerns*, 4/9/1998.

WTO. AIE/39, Korea. *Non-Trade Concerns in Net Food-Importing Countries*, 22/9/1998.

WTO. AIE/40. *Contribution of the European Community on the Mulfunctional Character of Agriculture*, 28/9/1998.

WTO. WT/DS58/AB/R. *United States – Import Prohibition of Shrimp and Certain Shrimp Products (US – Shrimp)*, 12/10/1998.

WTO. WT/DS18/AB/R. *Austrália – Measures Affecting Importation of Salmon (Australia – Salmon)*, 20/10/1998.

WTO. AIE/44, *India. Food Security – An Important Non-Trade Concern*, 16/11/1998.

WTO. WT/GC/W/114. *Communication from India*, 18/11/1998.

WTO. WT/GC/W/120. *Preparatory Process for the Third Ministerial Conference of the WTO - Communication from Cuba, Dominican Republic, El Salvador, Honduras and Nicarágua*, 4/12/1998.

WTO. WT/GC/W/100. *Environmental Effects of Trade Liberalization in the Agricultural Sector. Submission by Norway*, 8/1/1999.

WTO. WT/DS75/AB/R. *Korea – Taxes on Alcoholic Beverages*, 18/1/1999.

WTO. WT/GC/W/135. *General Council Discussion on Mandated Negotiations on Agriculture and Services 23-24 November 1998 - Communication from Egypt*, 26/1/1999.

WTO. WT/GC/W/145. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. General Council Discussion on Paragraphs 9(b) and (d) of the 1998 Ministerial Declaration, 27 January and 2 February 1999. Communication from Japan*, 8/2/1999.

WTO. WT/CTE/109. *The Agriculture Sector: Environmental Benefits of Trade Liberalization – Item 6 – Submission by Brazil*, 16/2/1999.

WTO. AIE/48, Norway. *Environmental Effects of Trade Liberalization in the Agricultural Sector*, 2/3/1999.

WTO. WT/GC/W/152. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Issues Under Paragraph 9a(ii) of the Geneva*

Ministerial Declaration – Mandated Negotiations. Communication from India, 8/3/1999.

WTO. AIE/51, Mauritius. *The multifunctionality of agriculture in Small Island Developing Countries*, 10/3/1999.

WTO. WT/GC/W/163. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Communication from Cuba, Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Nicaragua and Pakistan*, 9/4/1999.

WTO. AIE/57, Norway. *Food security and the role of domestic agricultural food production*, 7/6/1999.

WTO. AIE/60, Japan. *Multi-Functionality in Japan*, 21/6/1999.

WTO. AIE/64, United States, *The 'Multifunctional' Character of Agriculture, Food Security and other Non-Trade Concerns*, 22/6/1999.

WTO. WT/GC/W/220. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference – Negotiations on Agriculture – Communication from Japan*, 28/6/1999.

WTO. WT/GC/W/233. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference - Contribution to the Preparatory Process.* Kenya, 5/7/1999.

WTO. WT/GC/W/238. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference – Agriculture – Communication from Norway*, 6/7/1999.

WTO. WT/GC/W/261. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference – Negotiations on Agriculture – Communication from Switzerland*, 20/7/1999.

WTO. WT/GC/W/273. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference: EC Approach on Agriculture*, 27/7/1999.

WTO. WT/L/312. *Nineteenth Ministerial Meeting of the Cairns Group*, 3/9/1999.

WTO. AIE/67, Switzerland. *The Multifunctional Dimension of Agriculture*, 17/9/1999.

WTO. AIE/68, Norway. *Appropriate Policy Measure Combinations to Safeguard Non-Trade Concerns of a Multifunctional Agriculture*, 17/9/1999.

WTO. AIE/73, EC. *Safeguarding the Multifunctional Role of EU Agriculture: Which Instruments?*, 28/9/1999.

WTO. AIE /74, Uruguay. *The Multifunctional Character of Agriculture and Land*, 28/9/1999.

WTO. WT/GC/W/342. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Proposals Regarding Food Security in the Context of Paragraph 9(a)(ii) of the Geneva Ministerial Declaration. Communication from India*, 29/9/1999.

WTO. WT/GC/W/343. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Proposals Regarding the Agreement on Agriculture in the Context of Paragraph 9(a)(ii) of the Geneva Ministerial Declaration. Communication from India*, 29/9/1999.

WTO. G/L/322. *Committe on Agriculture: General Council Overview of WTO Activities (1999)*, 6/10/1999.

WTO. G/AG/NG/S/17. *Non-trade concerns: Issues Raised by Members in AIE Papers and Pre-Seattle Submissions. A Compilation by the Secretariat*, 16/10/2000.

WTO. JOB(99) 5868 Rev. 1. *Preparations for the Ministerial Conference – Ministerial Text: Revised Draft*, 19/10/1999.

WTO. G/AG/NG/W/36/Rev.1. *Note on non-trade concerns*, 9/11/2000.

WTO. G/AG/NG/W/62. *Fourth Special Session of the Committee on Agriculture – 15-17/11/2000 – Statement by Brazil*, 30/11/2000.

WTO. WT/DS161/AB/R. *Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef (Korea – Beef)*, 11/12/2000.

WTO. G/AG/NG/W/90. *EC Comprehensive Negotiating Proposal*, 14/12/2000.

WTO. G/AG/NG/W/91. *Negotiating Proposal by Japan on WTO Agricultural Negotiations*, 21/12/2000.

WTO. G/AG/NG/W/94. *WTO: Negotiations on Agriculture – Proposal by Switzerland*, 21/12/2000.

WTO. G/AG/NG/W/101. *WTO Agriculture Negotiations. Proposal by Norway*, 16/1/2001.

WTO. G/AG/NG/W/182. *Sixth Special Session of the Committee on Agriculture, 22-23 March 2001. Statements by Norway*, 25/4/2001.

WTO. Job (01)/140/Add. 1. *General Council – Preparations for the Fourth Session of the Ministerial Conference – Draft Ministerial Declaration – Addendum*, 8/10/2001.

WTO. TN/AG/1. *Eleventh Special Session of the Committee on Agriculture – Report by the Chairman, Stuart Harbinson, to the Trade Negotiations Committee*, 9/4/2002.

WTO. WT/DS231/R. *European Communities – Trade Description of Sardines*, 29/5/2002.

WTO. TN/AG/R/3. *Summary Report on the Thirteenth Meeting of the Committee on Agriculture Special Session held on 6 September 2002*, 1/10/2002.

WTO. TN/AG/R/4. *Summary Report on the Fourteenth Meeting of the Committee on Agriculture Special Session held on 27 September 2002*, 18/10/2002.

WTO. TN/AG/6. *Negotiations on Agriculture: Overview*, 18/12/2002.

WTO. TN/AG/R/5. *Summary Report on the Fifteenth Meeting of the Committee on Agriculture Special Session held on 22 November 2002*, 19/12/2002.

WTO. JOB (03)/12. *A Proposal for Modalities in the WTO Agriculture Negotiations – Specific Drafting Input: EC*, 5/2/2003.

WTO. TN/AG/W/1. *Negotiations on Agriculture – First draft of Modalities for the Further Commitments*. 17/2/2003.

WTO. TN/AG/R/6. *Summary Report on the Sixteenth Meeting of the Committee on Agriculture Special Session Held on 24 January 2003*, 21/2/2003.

WTO. Job(03)/37; *Modalities for Non-trade Concerns and Related Commitments – Specific Drafting Input by Switzerland*, de 27/2/2004.

WTO. TN/AG/GEN/1. *Joint Statement on Non-Trade Concerns of Bulgaria, Chinese Taipei, Iceland, Israel, Liechtenstein, Mauritius, Norway and Switzerland.* 14/3/2003.

WTO. Job (03)/53. *Countries in Favour of the Uruguay Round Approach to Tariff Reductions*, 11/3/2003.

WTO. TN/AG/W/1Rev.1. *Negotiations on Agriculture – First draft of Modalities for the Further Commitments - Revision*, 18/3/2003.

WTO. TN/AG/GEN/2. *Joint Statement on the First Revision of the First Draft of Modalities for Further Commitments (TN/AG/W/1/Rev. 1) of Bulgaria, Chinese Taipei, Iceland, Israel, Korea, Liechtenstein, Norway and Switzerland*, 4/4/2003.

WTO. Job (03)/157. *Joint EC-US Paper – Agriculture*, 13/8/2003.

WTO. Job (03)/162. *Agriculture Framework Proposal*, 20/8/2003.

WTO. Job (03)/164, *Joint Text by Dominican Republic, Honduras, Nicaragua and Panama*, 20/8/2003.

WTO. Job (03)/165, *Agriculture – Japan's Position on the Framework Package*, 20/8/2003.

WTO. Job (03)/167, *Agriculture - Position of Bulgaria, Chinese Taipei, Iceland, Korea, Liechtenstein and Switzerland on the Framework Package*, 20/8/2003.

WTO. Job (03)/169, *Norway's Views on the Framework Package on Agriculture*, 21/8/2003.

WTO. Job(03)/150/Rev. 1. *Preparations for the Fifth Session of the Ministerial Conference – Draft Cancún Ministerial Text – Revision*, 24/8/2003.

WTO. TN/AG/R/9. *Summary Report on the Nineteenth Meeting of the Committee on Agriculture Special Session Held on 1 July 2003*, 25/8/2003.

WTO. Job (03)/175, *Agriculture - Framework Proposal on Special and Differential Treatment for Developing Countries - Proposal by Kenya*, 25/8/2003.

WTO. Job(03)/150/Rev. 2. *Preparations for the Fifth Session of the Ministerial Conference – Draft Cancún Ministerial Text – Second Revision*, 13/9/2003.

3. Outros documentos oficiais

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992*. Vol. I, Resolutions Adopted by the Conference (United Nations

publication, Sales No. E.93.I.8 and corrigendum), resolution 1, annex I, 1992.

Commission of the European Communities, *Proposals for Council Regulations (EC) concerning reform of the Common Agricultural Policy* (COM (1998)158). Brussels: 1998.

Commission of the European Communities. *Information Note to the Commission from Commissioners Lamy and Fischler*, 19/11/2001. <http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/newround/doharesults.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

European Commmission, Directorate-General for Agriculture. *Non-trade concerns*. <http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/newround/fiche_6.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

EU News Release nº 10/03, 13/2/2003. <http://www.eurunion.org/News/press/2003/2003010.htm> Acesso em 22/6/2004.

Fischler, Franz. *Globalisation and the market economy.* European Forum Alpbach, Alpbach, 26/8/2003. <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/377&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=em>. Acesso em 22/6/2004.

IBGE, *Censo Demográfico 2000: Migrações e Deslocamentos*. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/migracao/censo2000_migracao.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

OECD, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries; Trade Directorate. *The OECD and Agricultural Trade Analysis: Recent History, Possible Future Directions* (COM/AGR/CA/TD/TC/WS(98)109). Paris, 22/10/1998.

OECD. *Meeting of the Committee for Agriculture at Ministerial Level -Agriculture in a Changing World: Which Policies for Tomorrow? 5-6/3/1998.* <http://www1.oecd.org/agr/ministerial/commune.htm> Acesso em 22/6/2004.

OECD. *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework* (COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/FINAL). Paris: 1999.

OCDE. *Multifunctionality: The Policy Implications* (AGR/CA/APM/(2002)10/FINAL). OCDE: Paris, 2003.

OECD. *Multifunctionality: Applying the OECD Framework – Guiding Policy Design*. http://www1.oecd.org/agr/mf/index.htm. Acesso em 22/6/2004.

Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO. Novo Retrato da Agricultura Familiar – O Brasil Redescoberto. Brasília: 2000.

Tribunal de Contas da União Européia. *Relatório Especial nº 14/2000 sobre a integração dos objectivos ambientais na PAC, acompanhado pelas respostas da Comissão.* Jornal Oficial das Comunidades Européias 2000/C 353/01, 8/12/2000.

Tribunal de Contas da União Européia. *Relatório Especial nº 4/2003 relativo ao desenvolvimento rural: apoio às zonas desfavorecidas, acompanhado pelas respostas da Comissão.* Jornal Oficial das Comunidades Européias 2003/C 151/01, 27/6/2003.

UK House of Commons: Select Committee on Agriculture. *WTO Millenium Round – Council Conclusions*. <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199900/cmselect/cmagric/246/00403p06.htm> Acesso em 22/6/2004.

World Food Summit, 13-17 November 1996, *Plan of Action*. <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613E/W3613E00.htm> Acesso em 22/6/2004.

4. Livros

Bessis, Sophie. *L'arme alimentaire*. Paris: Editions La Découverte, 1985.

Bhagwati, Jagdish. *The Theory of Commercial Policy*. Robert Feenstra (ed.) Cambridge: the MIT Press, 1983.

Bhagwati, Jagdish. *A Stream of Windows: Unsettling Reflections on Trade, Immigration and Democracy*. Cambridge: The MIT Press, 1998.

Bhagwati, J.; Hudec R. (ed.). *Fair Trade and Harmonisation: Prerequisites for Free Trade?* Cambridge: The MIT Press, 1996.
Bielschowsky, Ricardo, *Pensamento Econômico Brasileiro*, 2ª edição. São Paulo: Ed. Contraponto, 1995.

Corden, W. Max. *Trade Policy and Economic Welfare*, 2nd edition. Oxford: Clarendon Press, 1997.

Cottier, T.; Mavroidis, P. (ed.). *Regulatory Barriers and the Principle of Non-Discrimination in World Trade Law*.. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000.

De Búrca, Gráinne; Scott, Joanne (ed.). *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*. Portland: Hart Publishing, 2001.

Desta, Melaku Geboye. *The Law of International Trade in Agricultural Products*. The Hague: Kluwer Law International, 2002.

Dryden, Steve. *Trade Warriors: USTR and the American Crusade for Free Trade*. New York: Oxford University Press, 1995.

Edelman, Murray. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1985.

FAO. *The State of Food Insecurity in the World: monitoring progress towards the World Food Summit and Millenium Development Goals*. Roma, 2003.

FAO, *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*. Roma: FAO, 2003.

Georgiou, Stavros *et alii*. *Economic Values and the Environment in the Developing World*. Cheltenham: UNEP, 1997.

Goldstein, Judith. *Ideas, Interests and American Trade Policy*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

Graz, Jean-Christophe. *Aux sources de l' OMC: La Charte de La Havane 1941-1950*. Genève: Librairie Droz, 1999.

Haberler, Gottfried. *The Theory of International Trade with its Applications to Commercial Policy*. New York: The MacMillan Company, 1936.

Irwin, Douglas. *Against the tide: an intellectual history of free trade*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

Jackson, John H. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, 2nd Edition. Cambridge: The MIT Press, 1997.

Josling, T.; Tangermann, Stefan; Warley, T.K.. *Agriculture in the GATT*. London: MacMillan Press, 1996.

Kirk, G. S. *The Nature of Greek Myths*. London: Penguin, 1990.

Lafer, Celso. *Mudam-se os Tempos – Diplomacia Brasileira 2001-2002*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002.

Low, Patrick, *Trading Free – The GATT and US Trade Policy*. New York: The Twentieth Century Fund, 1993.

OECD. *The Impact of Regulations on Agro-Food Trade: The Technical Barriers to Trade (TBT) and Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) Agreements*. Paris: OECD, 2003.

Ogden, C.K.; Richards, I.A. *The Meaning of Meaning*. Orlando: Harcourt Brace Jovanovich, 1989.

Pigou, Arthur C.. *The Economics of Welfare*. 4th ed. London, Macmillan and Co., 1932.

Potenza, M. Cristina; Scalabrella, Silvano. *La Mitologia Classica*. Roma: Edizioni Studium, 1987.

Sachs, Jeffrey; Larraín, Felipe. *Macroeconomía en la economía global*. México: Prentice Hall Hispanoamericana, 1994.

Sampson, Gary;Chambers, W. Bradnee (ed.). *Trade, Environment and the Millennium*. Tokyo: The United Nations University, 1999.

Stewart, Terence P. (ed.). *The GATT Uruguay Round: a Negotiating History (1986-1992)*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993.

Suzigan, Wilson. *Indústria Brasileira: Origem e Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

The New Palgrave: a Dictionary of Economics. London: The Macmillan Press Limited, 1987.

Valladão, Alfredo; Page, Sheila (ed.). *Agriculture and Agribusiness in the EU-Mercosur Negotiations*. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2003.

Winham, G. R. *International Trade and the Tokyo Round Negotiations*. Princeton: Princeton University Press, 1986.

5. Artigos especializados

Abramovay, Ricardo. *Subsídios e multifuncionalidade na política agrícola européia*. *in* *Economia Rural*, vol. 40, nº 2:235-264, abr/jun 2002.

Abramovay, Ricardo. *Funções e Medidas da Ruralidade no Desenvolvimento Contemporâneo*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002 (Texto para Discussão nº 702).

Baldwin, Richard. *Regulatory Protection, Developing Nations and a Two-tier World Trading System*. London: Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper nr. 2574, 2000.

Bhagwati, Jagdish. *Free Trade: Old and New Challenges*. *in The Economic Journal*, Volume 104, Issue 423 (March 1994), 231-246.

Bhagwati, Jagdish. *The Theory and Practice of Commercial Policy: Departures from Unified Exchange Rates*. Special Papers in International Economics No. 8. Princeton: Princeton University Press, 1968.

Bhagwati, J. N. and Srinivasan, T.N.. *Optimal Intervention to Achieve Non-Economic Objectives*. *in The Review of Economic Studies*, Vol. XXXVI(1), January 1969.

Cole, Matthew A. *Examining the Environmental Case Against Free Trade*. *in Journal of World Trade* 33(5):183-196, 1999.

Coleman, William D.; Tangermann, Stefan. *The 1992 CAP Reform, the Uruguay Round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games*. *in Journal of Common Market Studies*, September 1999 Vol. 37 nr. 3.

Delcros, Fabian. *The Legal Status of Agriculture in the World Trade Organization: State of Play at the Start of the Negotiations*. *in Journal of World Trade Law,* vol. 36(2): 219-253, 2002.

Desta, Melaku Geboye. *Food Security and International Trade Law: an Appraisal of the World Trade Organization Approach*. *in Journal of World Trade Law* 35(3), 2001.

Díaz-Bonilla, Eugenio, e Tin, Jonathan. *That Was Then But This is Now: Multifunctionality in Industry and Agriculture*. Washington: International Food Policy Reaserch Institute (IFPRI), May 2001. (TMD Discussion Paper 94) <http://www.ifpri.org/divs/tmd/dp/tmdp94.htm>. Acesso em 22/6/2004.

Fleischer, Aliza;e Tsur, Yacov. *Measuring the recreational value of agricultural landscape*. *in* *European Review of Agricultural Economics* Vol. 27 (3) 2000, pp. 385-398.

Ford Runge, C. *A conceptual Framework for Agricultural Trade and the Environment: Beyond the Green Box*. *in* *Journal of World Trade* 33(6):47-68, 1999.

Gasques, José G.; Conceição, Júnia C. P. R. *Transformações Estruturais da Agricultura e Produtividade dos Fatores*. Brasília: IPEA, novembro de 2000 (Texto para Discussão nº 768).

Givord, Doriane. *Defending the European rural and agricultural model at the WTO*. <http://europa.eu.int/archives/leader2/rural-em/biblio/model/art02.htm>. Acesso em 15/3/2004.

Grunberg, Isabelle. *Exploring the "Myth" of Hegemonic Stability*. *in* *International Organization*, Autumn 1990, Volume 44 Number 4.
Heiskanen, Veijo. *The Regulatory Philosophy of International Trade Law*. *in* *Journal of World Trade Law,* Vol. 38 (1).

Homem de Mello, Fernando. *A Liberalização Comercial e a Agricultura Familiar no Brasi*. (mimeo.). Publicado em *Comércio Internacional, Segurança Alimentar e a Agricultura Familiar*, Rio de Janeiro: Grafitto Gráfica e Editora, 2001, p. 7-44.

Jinji, Naoto. *Strategic Mandatory Labeling of Biotechnology Products in the Absence of Quality Difference*. *in* *The International Trade Journal* Volume 17 (4), Winter 2003.

Josling, Tim; Tangermann, Stefan. *Implementation of the WTO Agreement on Agriculture and developments for the next round of negotiations*. *in* *European Review of Agricultural Economics*, vol 26 (3), 1999.

Krugman, Paul. *What Should Trade Negotiators Negotiate About?* *in* *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV (March 1997).

Mah, Jai S.. *Reflections on the Special Safeguard Provision in the Agreement on Agriculture of the WTO*. *in* *Journal of World Trade*, 33(5): 197-204.

Marceau, Gabrielle. *A Call for Coherence in International Law – Praises for the Prohibition Against "Clinical Isolation" in WTO Dispute Settlement*. *in* *Journal of World Trade Law* 33 (5), 1999.

Marceau, Gabrielle; Trachtman, Joel P. *The Technical Barriers to Trade Agreement, the Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement, and the General Agreement on Tariffs and Trade*. *in* *Journal of World Trade* 36 (5), 2002.

McRae, D. M.; Thomas, J. C. *The GATT and Multilateral Treaty Making: the Tokyo Round*. *in* *The American Journal of International Law*, vol. 77, 1983.

Messerlin, Patrick A.. *Agriculture in the Doha Round*. *in* *World Bank Roundtable on Policy Research in Preparation for the 5th WTO*

Ministerial. Cairo, May 20-21, 2002. <http://econ.worldbank.org/files/25198_wps3009.pdf> Acesso em 22/6/2004.

Mollard, Amédée. *Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires: des concepts aux politiques publiques. in Cahiers d'économie et sociologie rurales*, nr. 66, 2003, pp. 27-66. <http://www.inra.fr/esr/publications/cahiers/pdf/mollard.pdf> Acesso em 22/6/2004.

Otsuki, Tsunehiro, Sewadeh, Mirvat, and Wilson, John S. *A Race to the Top? A Case Study of Food Safety Standards and African Exports*. World Bank Working Paper 2563, 2001. <http://econ.worldbank.org/files/1424_wps2563.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

Pardo Quintillán, Sara. *Free Trade, Public Health Protection and Consumer Information in the European and WTO Context*. *in Journal of World Trade Law* 33(6), 1999.

Simpson, James R.; Schoenbaum, Thomas J. *Non-trade concerns in WTO trade negotiations: legal and legitimate reasons for revising the "Box" system?* Paper presented at the International Conference *Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading?*, Capri, June 23-26, 2003. <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Papers/Simpson.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

Smith, Fiona. *'Multifunctionality' and 'non-trade concerns' in the agriculture negotiations*. *in Journal of International Economic Law* (2000) 707-713.

Swinkbank, Alan. *Multifunctionality: a European Euphemism for Protection?* Paper presented at the Conference on Multifunctional Agriculture – a European Model, at the National Agricultural Centre,

Stoneleigh, 29/11/2001. <http://www.apd.rdg.ac.uk/AgEcon/research/workingpapers/as1.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

Tangermann, Stefan. *Has the Uruguay Round Agreement on Agriculture Worked Well?* International Agricultural Trade Research Consortium, October 2001. <http://agecon.lib.umn.edu/iatrc/wp0101.pdf >. Acesso em 22/6/2004.

Tangermann, Stefan. *Farming support: the truth behind the numbers*. OECD, 31/3/2004. <http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/1223/Farming_support:_the_truth.html> Acesso em 15/6/2004.

USDA, Economic Research Service. *The Use and Abuse of Multifunctionality*, November 1999. <http://www.ers.usda.gov/briefing/WTO/PDF/multifunc1119.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

Van Beers, Cees; van den Bergh, Jeroen. *Perseverance of perverse subsidies and their imapct on trade and environment. in Ecological Economics* 36 (2001), pp. 475-486.

Van Meijl, Hans; van Tongeren, Frank. *The Agenda 2000 CAP reform, world prices and GATT-WTO export constraints. in European Review of Agricultural Economics*, Vol 29 (4) 2002.

Vermersch, Dominique. *Multifunctionality: Applying the OECD Framework; a review of literature in France*. Paris, OECD, 2001. <http://www1.oecd.org/agr/mf/doc/France-revised_E.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

Williamson, Jeffrey G. *Globalization, Labor Markets and Policy Backlash in the Past. in Journal of Economic Perspectives*, vol 12, number 4, Fall 1998.

Wilson, John S. *Advancing the WTO Agenda on Trade and Standards: a Developing Country Voice in the Debate*. <http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/Stds_Africa/Paper%20for%20AERC%20Conference%20Current.pdf.> Acesso em 15/3/2004.

Winters, L. Alan. *The So-called "Non-economic" Objectives of Agricultural Policy*. Paris: OECD, Department of Economics and Statistics, Working Paper nr. 52, April 1988.

Woo, Wing Thye. *The Art of Economic Development*. International Organization Volume 44 (3) 1990.

6. Artigos de imprensa

Brittan beats the drum for new round of trade talks". *in The European*, 29/5/1997.

Agriculture Major Test of WTO Credibility, says Ricupero. *in Third World Network*, 23/9/1999. <http://www.twnside.org.sg/title/ricu-cn.htm>. Acesso em 22/6/2004.

Pascal Lamy holds court at the Oriental. *in TNI Focus on Trade* nr. 86, April 2003 <http://www.tni.org/archives.bello/lamy.htm>. Acesso em 15/3/2004.

Lamy, Pascal e Fischler, Franz. *Cancun: agriculture et libéralisme*. *in Le Figaro*, 8/9/2003.

A Survey of Risk. *in The Economist*, January 24th 2004.

Lamy, Fischler letter on the Doha Round. *in Inside US Trade*, 14/5/2004.

Un maïs transgénique autorisé en Europe. *in* *Le Figaro*, 19/5/2004.

7. Outros documentos

Grito da Terra Brasil 2002 – Pauta de negociação. <http://www.contag.org.br/Grito2002Pauta.doc>. Acesso em 22/6/2004.

Solagral, "*La multifonctionnalité de l'agriculture dans les futures négociations de l'OMC*", Paris: Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 1999.

CUTS Centre for International Trade, Economics and Development. *Dealing with Protectionist Standard Setting: Effectiveness of WTO Agreement on SPS and TBT*. Jaipur: CUTS, 2003.

RPSCA, *Hard boiled reality: animal welfare friendly egg production in a global market*. <http://www.rspca.org.uk>. Acesso em 9/2/2004.

OXFAM. *Spotlight on Subsidies: Cereal injustice under the CAP in Britain*. Briefing Paper nr. 55, January 2004. <http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/downloads/bp55_subsidies.pdf>. Acesso em 22/6/2004.

WTO Agriculture Negotiations – The issues, and where we are now. <http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e.htm>. Acesso em 22/6/2004. Speech of Dr. Franz Fischler Addressing the NGOs in Doha. <http://www.agris.be/fr/01/1311n5.asp>. Acesso em 22/6/2004.

Agricultural Policy Research Division, Danish Research Institute of Food Economics. *Note on the Harbinson Draft on Modalities in the WTO Agriculture Negotiations*. 11/3/2003. < http://www.sjfi.dk/Publikationer/Udredninger/Note-Harbinson.pdf >. Acesso em 22/6/2004.

Allocution de Clôture de Monsieur Jacques Chirac Président de la Republique au Congrés Mondial des Jeunes Agriculteurs à Paris, 13/6/2003. <www.cnja.com/cnja_web/site.nsf/ images/Chirac.pdf/ $File/Chirac.pdf>. Acesso em 22/6/2004.