
II SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEFESA COMERCIAL DUMPING, SUBSÍDIOS E BARREIRAS NÃO TARIFÁRIAS

PAINEL II - SUBSÍDIOS NA AGRICULTURA

ANTONIO FERNANDO GUIMARÃES BESSA

Boa tarde a todos. Nós, do IBRAC, estamos muito felizes com este II Seminário de Defesa Comercial. Como vocês ouviram, há uma corrente querendo misturar Defesa Comercial com Defesa da Concorrência. Gostaria de usar as palavras da Martha Leme para dizer que a Defesa Comercial visa a recompor as condições de competição ou de concorrência leal. Logo, aqueles que defendem a mixagem da Defesa da Concorrência com Defesa Comercial, de certa forma, advogam no sentido correto, uma vez que ambas as disciplinas visam uma convergência da recomposição das condições de concorrência leal. Nós, do IBRAC, optamos por este painel de subsídios agrícolas porque, embora já falado da questão das barreiras, do *antidumping*, dos subsídios e das salvaguardas, de uma maneira ampla, neste intrincado tabuleiro de xadrez que são as negociações internacionais, temos a Rodada do Catar em andamento, temos a Alca e agora a Rodada de Quito, no Equador; também a partir de novembro assumimos a presidência da Alca, junto com os Estados Unidos, e os assuntos de agricultura são os mais latentes. Estamos em plena negociação do Mercosul com a União Européia. E agora em Madri, em maio, tivemos a carga de subsídios agrícolas e a possibilidade de desmonte dos subsídios agrícolas, por parte da União Européia, como o assunto mais polêmico. Além disso, lê-se todo dia nos jornais o famoso *Farm Bill*, aplicado pelos Estados Unidos, e a grande carga de subsídios aplicada pela União Européia.

Gostaria de mencionar apenas um item, para deixar o assunto em discussão. Os Estados Unidos adotaram política, segundo a qual a grande maioria de sua frota automobilística deverá rodar com álcool no futuro, tanto que estão desenvolvendo os motores agora com uma chavinha, dentro do próprio automóvel, fazendo a automática conversão do álcool para gasolina e vice-versa. Neste contexto, o *Farm Bill* está sendo colocado para subsidiar o álcool de milho, o que tira o Brasil da posição de grande exportador de álcool de açúcar; nós seríamos, provavelmente, o maior exportador de álcool de cana-de-açúcar, o que nos daria uma vantagem bastante grande, além da melhoria do desempenho na balança comercial brasileira.

Gostaria de lembrar, quanto ao caso do coco, que, depois de colocada a questão do *dumping*, tivemos uma triangulação bastante grande de coco, com um país que não sabíamos que era um grande plantador de coco, a Suíça. Acredito que o pessoal do Decom lembre que em todas as importações de coco, via Suíça, que entravam no Brasil, ficou comprovada a carga compensatória. Além disso, temos o grande defensor da área agrícola, o Ministro Marcos Vinícius Pratinni de Moraes, que aqui não pôde comparecer em virtude de outros compromissos, mas possuímos aqui um time de primeira linha. Passemos, então, para os palestrantes. Começamos pelo Dr. Audo Faleiro, Diplomata da Divisão Agricultura e Produtos de Base do Itamaraty, que tem como formação a área agrônômica pela Universidade Federal do Paraná.

AUDO FALEIRO

Muito obrigado, Fernando Bessa, e agradeço ao IBRAC pelo convite. O Itamaraty tem adotado a postura de estar sempre presente nestes foros de discussão, procurando tornar acessíveis estas discussões internacionais que, até pouco tempo, eram consideradas segredo de Estado. Com este intuito, a minha Chefe Dra. Maria Izabel Vieira, que coordena as negociações de Agricultura do Itamaraty, pediu que eu viesse à reunião, desculpando-se por não ter podido vir, visto que esta semana ela se encontra em uma reunião do Grupo de Agricultura da Alca no Panamá.

Antes de apresentar a estrutura, não vou mostrar nenhum slide, até porque não entrarei na parte técnica, vou me restringir a uma discussão mais política e da estratégia negociadora do Brasil, mesmo porque os outros dois colegas com quem compartilho esta apresentação, o Renato e o Marcos, têm um brilhantismo conhecido nesta matéria e, seguramente, vão permitir um entendimento da complexidade dos aspectos técnicos envolvidos nesta questão.

Início fazendo a constatação de que o momento deste seminário, como várias outras iniciativas neste sentido, coincide com o momento pré-eleitoral no Brasil e as quatro principais candidaturas no seu programa para o futuro governo têm realçado a questão do comércio exterior para o equilíbrio das contas externas. Este é um elemento que deve estar muito presente na rediscussão da inserção internacional do Brasil, principalmente na esfera comercial, mediante o repensar de quais instrumentos seriam necessários para esta reinserção não só na área de defesa comercial, mas também sob o ponto de vista do fomento da atuação brasileira nesses mercados. Portanto, acredito que o seminário enquadra-se muito bem neste espírito de repensar que toda democracia a cada

quatro ou cinco anos tem. Acredito que está muito forte, neste momento, a retomada de projeto nacional de desenvolvimento, embora isto tenha, conceitualmente, variações muito amplas e um ponto fundamental de ligação para ambas é a importância do comércio exterior para o equilíbrio das contas externas.

Um outra questão, também relacionada a este seminário, que não deixarei de ressaltar é que com a Rodada de Doha, a primeira rodada no âmbito da OMC, porque todas as outras rodadas eram no antigo Gatt, nós tivemos oito rodadas no âmbito do Gatt e esta, a primeira rodada no âmbito da OMC. Nas três últimas rodadas no âmbito do Gatt, a Rodada Kennedy de 1964 a 1967, a Rodada Tóquio de 1973 a 1979 e a própria Rodada Uruguai, que começou em 1986 e terminou em 1993, o Brasil esteve presente num contexto de fechamento político interno muito grande. Ou seja, a cultura brasileira para os organismos internacionais e para o comércio internacional padecia de uma presença e de um conhecimento interno na sociedade civil brasileira e dos organismos setoriais, muito em função deste contexto. De 1964 a 1990 tivemos um regime de exceção que, de certa maneira, impactou e muito um regime militar de modelo desenvolvimentista, perfil não democrático que implicou no pouco desenvolvimento das organizações da sociedade civil de classe, dos escritórios de advocacia e na falta de familiaridade com o tema. Um dado importante do tema da manhã é que o Decom é estruturado apenas a partir de 1995, o que mostra que é muito recente nossa experiência, até institucional, de preparação para os desafios internacionais. A participação da sociedade civil é um fator muito novo. Em todas as rodadas anteriores e mesmo na Rodada do Uruguai, apesar de terminada em 1993, vê-se que este processo de participação popular não é um processo que se reativa automaticamente, ainda que tenhamos elegido diretamente um presidente em 1989, a Rodada do Uruguai terminou com uma carência de participação desses setores da sociedade civil. Assim, o grande diferencial desta rodada da OMC e dessas negociações regionais para as outras é o fato de o Brasil ter mudado não só do ponto de vista econômico, do desenvolvimento de importantes setores, da competitividade e da modernização do país como um todo, mas também pelo fato da participação de setores populares, sindicais e patronais e de interesse, como no caso dos escritórios de advocacia e o legislativo, que têm tido uma grande importância; isso sem dúvida agregará ao negociador um conforto muito grande.

Feita essa consideração inicial, quero explicar que vou trabalhar com três grandes temas: primeiro, o cenário negociador e suas características principais, como eles se relacionam; segundo aspecto, como as mudanças estruturais na agricultura brasileira, principalmente nos anos 90, refletem-se na postura negociadora do Brasil, nos foros internacionais; e, por fim, ressaltar al-

guns aspectos da defesa comercial, relacionados com a agricultura, para que façamos uma reflexão, principalmente no momento do debate.

Entrando no primeiro tema, o cenário negociador, a Rodada de Doha tem um significado para o Brasil que muito extrapola o aspecto comercial. Vocês devem lembrar que em 1999 houve a tentativa do lançamento de uma rodada, em Seattle, nos Estados Unidos, que fracassou, rotundamente. O impacto disso para o Brasil, que tem um sistema multilateral de comércio, e tem nessas negociações o grande elemento para constituir sua inserção comercial no mundo, foi muito grande. As relações internacionais se caracterizam há muito tempo, talvez desde a criação do Estado nacional moderno com o Renascimento, pelas relações de poder em todas as suas esferas e, principalmente, na esfera comercial. Os países com menos recurso de poder como o nosso (o Brasil não é um país desprovido de recurso de poder, mas de menor poder relativamente a outras potências comerciais) precisam lançar mão de regras internacionais para fazerem valer seus interesses. Ou seja, enfrentar o mais forte a céu aberto, sem regras, é pior para aqueles que não fazem parte do grupo dos mais fortes. Por isso, a OMC e a existência de regras a serem respeitadas, em nível internacional, sempre foram elementos presentes na política brasileira, em todas as suas dimensões, mas especialmente na política externa comercial. Assim, a Rodada da OMC em Doha tem um componente a ser valorizado. O lançamento da rodada em si é um instrumento extremamente importante a ser valorizado pelos negociadores brasileiros e pelo Brasil como um todo.

Outro aspecto importante é estarmos defrontando duas negociações regionais extremamente desafiantes do ponto de vista do interesse brasileiro. Tivemos o lançamento das negociações da Alca em 1994 e a negociação Mercosul–União Européia tem o seu acordo, quadro da negociação em 1995. Ambas vinham acontecendo em uma velocidade muito grande e a Rodada de Doha permite que se crie um processo simultâneo de negociações em que se possam combinar os vários interesses do Brasil nesses três tabuleiros negociadores. A Rodada de Doha, de certa maneira, vem preencher uma lacuna grave que existia nessas duas negociações regionais. Porque negociar na Alca, 34 países que, essencialmente, têm na negociação Mercosul–Estados Unidos o motor definidor dessa negociação, e a negociação Mercosul–União Européia, em que os interesses brasileiros são representados pela sensibilidade, do outro lado, de parceiros que são bem mais fortes e que se recusam a discutir alguns temas que são do nosso interesse, isso concretamente fica facilitado, na medida em que essa discussão é feita no contexto multilateral. Boa parte dos entraves de uma negociação regional é facilitada em uma negociação multilateral. Além

disso, nossa capacidade de negociação é maior porque a capacidade de aliança com outros parceiros que não estão na Alca ou que não estão em uma negociação regional com os Estados Unidos se faz possível. Na negociação da questão da agricultura na OMC, por exemplo, o Brasil faz de um agrupamento de países conhecido como agrupamento de Kerns. São 17 países, uma variedade muito ampla de distribuição geográfica e de peso econômico, desde Austrália, Canadá, Colômbia, Ilhas Fiji, que permitem potencializar a capacidade negociadora no Brasil no foro internacional, num tema tão importante como é a agricultura.

Aspecto importante no lançamento da rodada é que a discussão isolada dos temas reduz muito a capacidade de fazer *trade off* entre eles. Quer dizer, discutir agricultura com a União Européia ou discutir agricultura com os Estados Unidos, ou, ainda, discutir um outro tema, como tarifas não agrícolas, com os Estados Unidos ou com a União Européia, em que se tem na discussão, claramente, um único ganhador ou um único perdedor, criam-se muitos entraves à negociação. Por outro lado, o lançamento de uma rodada ampla permite a possibilidade de *trade off*, ou seja, vários temas na mesa de negociação fazem com que aqueles que têm sensibilidade possam justificar, internamente, concessões para poder obter outras vantagens, em outros temas. É mais fácil obter vantagens na agricultura em uma rodada ampla com a União Européia e com os Estados Unidos, na medida em que eles têm a possibilidade de também ganhar em outros setores, não necessariamente restrito ao comércio de bens. Também, o comércio de serviços, propriedade intelectual, investimentos, ou seja, há um pacote negociado. Na medida em que é mais amplo, ele desbloqueia a negociação e facilita, mesmo que internamente, a justificativa para os setores sensíveis à possibilidade de se fazerem alguns movimentos no sentido de avançar no processo negociador. Doha apresenta um outro elemento importante que é a análise do próprio mandato específico de agricultura, que traz três aspectos específicos para a negociação da agricultura. A eliminação dos subsídios à exportação, a redução substancial das medidas de apoio interno, que são os subsídios dados à produção internamente, e a melhora significativa no aspecto que se refere à produção tarifária para produtos agrícolas na OMC. O mandato agrícola em si é um mandato importante. Sem contar o mandato em outras áreas, que serão explicados pela Professora Vera.

O pacote de Doha traz outros benefícios para o Brasil, não só na agricultura, mas, especificamente na agricultura, ele sinaliza para uma possível melhora nas condições internacionais da competitividade agrícola. É válido ressaltar também em relação à Rodada de Doha, como ponto positivo para o Brasil, aquilo que não entrou na negociação. Na negociação agrícola havia o interesse de alguns parceiros mais protecionistas de incluir alguns conceitos novos na

negociação. O grupo de Kerns e outros parceiros foram bem-sucedidos no sentido de evitar isso. Há dois aspectos centrais que não entram na negociação, que de certa maneira seriam uma dificuldade adicional para nós em relação às negociações. O primeiro deles é a questão da multifuncionalidade da agricultura. Trata-se de um conceito cunhado pela União Européia que procura afirmar a agricultura como um setor que não é único, que possui outras funções, além daquela estritamente comercial, e que, portanto, ela não pode ser tratada de maneira igual aos outros setores. Assim, seria preciso proteger a agricultura porque há aspectos relacionados à ocupação de espaço nacional, meio ambiente, qualidade de vida dos animais. Enfim, todo tipo de justificativa para a incorporação do setor agrícola nas normas que regem, hoje, o comércio para a questão agrícola talvez seja hoje postergado. Esse conceito de multifuncionalidade não aparece no Mandado de Doha, o que, de certa maneira, é um elemento a ser bastante valorizado como termo de referência para as negociações.

Aspecto outro que não aparece, mas também causará muito problema no comércio internacional, é o princípio da precaução que está relacionado à questão do meio ambiente e às questões de medidas sanitárias e fitossanitárias e a toda discussão de transgênicos, à base científica que justificaria a adoção ou a proibição da produção de transgênicos, à necessidade de rotulação para consumo de transgênicos. Isso não apareceu no mandato agrícola, embora na parte de comércio e meio ambiente esse tema possa ser objeto de tentativas da União Européia e de outros países que tenham interesse em retomar a discussão e criar mecanismos protecionistas mediante uma discussão relacionada a bem-estar público, saúde pública etc.

Do ponto de vista brasileiro, este arcabouço que representa a Rodada de Doha se justifica mediante esse conjunto de elementos. A importância do multilateralismo, a aposta do Brasil nas regras internacionais, a lei da selva é boa para quem é forte e nós não somos suficientemente fortes no comércio internacional para ditar as regras, por isso temos de nos defender diante de regras acordadas internacionalmente e reforçar as regras da OMC é essencial para o Brasil. O conjunto dos mandatos negociadores apresentam um ponto positivo que claramente sinaliza a necessidade de trazer a agricultura para as demais regras prevaletentes para bens não agrícolas. Um das características importantes do comércio internacional agrícola é o fato de ele ter um tratamento “especial ao contrário”, quanto mais benefícios mais se goza de benefícios, e esse é um cenário que pretendemos corrigir nestas negociações da OMC.

Outra negociação que talvez tenha maior projeção no Brasil que a própria negociação da OMC é a da Alca. Uma negociação lançada em 1994, que envolve 34 países e que tem no tema agrícola, seguramente, um dos principais aspectos relacionados ao interesse brasileiro. O Brasil atua na negociação da Alca como Mercosul, a negociação é feita como bloco, no âmbito da Alca. O grupo de negociação de agricultura foi criado por inspiração brasileira em 1998, para negociar, especificamente, as questões de agricultura. O Brasil já ocupou a presidência do grupo, bem como a Argentina; portanto, há, claramente, uma ênfase do que o tema representa para o Mercosul para essas negociações no hemisfério. Creio que esta reunião que acontece no Panamá é a vigésima reunião do grupo que trata de subsídios, acesso a mercados, medidas sanitárias, com vistas a equacionar essas negociações hemisféricas.

Na Alca há, claramente, dois grandes projetos para se tratar da agricultura. De um lado o projeto que no Itamaraty costumamos chamar de “naftalização” da Alca, ou seja, pegar as disciplinas do Nafta para a agricultura e impor essas mesmas disciplinas aos países participantes da Alca. O que significa não tratar de subsídios, deixar subsídios para a OMC. No que se refere a acesso a mercados de produtos agrícolas, tratar *a la carte*, ou seja, isso pode negociar e isso não pode. Este é o projeto defendido pelos países do Nafta, para o tratamento da agricultura na Alca. No que se refere a acesso a mercados vamos tratar pontualmente, ou seja, vamos negociar tudo, mas não vamos eliminar tarifa para tudo, vamos tratar daquilo que não é sensível, o que é complicado, porque, em tudo o que o Brasil é competitivo, os Estados Unidos e o Canadá têm sensibilidade. Assim, um processo de “naftalização” da Alca traria muitas dificuldades para o Brasil fazer valer seus interesses em matéria agrícola. Do outro lado, há um projeto de agricultura para a Alca que é o projeto Mercosul para o qual usamos o chavão OMC *plus*, ou seja, o *status quo* na OMC é que na agricultura alguns países podem subsidiar e outros não. Por exemplo, a OMC tem 144 membros, 32 podem subsidiar a exportação, os outros não; 30 podem dar subsídios internos que distorçam o comércio, os outros não. Desses 34 países-membros da Alca, 8 têm direito a subsidiar a exportação, inclusive o Brasil, e outros 8 membros têm direito a dar subsídios internos à produção, também distorcivos.

Logo, o pano de fundo do projeto Mercosul para a Alca, que por sua vez tem como pano de fundo nossa competitividade agrícola, é justamente esse. A agricultura na OMC está defasada em relação aos bens não agrícolas, o que precisa ser corrigido. Assim, nosso plano para a Alca é corrigir as distorções em matéria de subsídios, é preciso tratar da disciplina subsídios à exportação e medidas de apoio interno na Alca. E, evidentemente, reduzir as tarifas para todos os setores do nosso interesse. Essa é a proposta alternativa àquela de

“naftalização” da Alca. Toda a discussão de agricultura na Alca resume-se a esses dois embates. Desde 1998 até hoje, nessas vinte reuniões, o embate é essencialmente esse. Há, ainda, os impactos que a lei americana e a própria *Trade Promotion Authority*, recentemente aprovadas, e todas as condicionais que ainda terão. Só assim veremos o pacote negociador que resultará à luz dessas limitações existentes.

Além desse aspectos da negociação comercial e dos dois projetos, esta negociação da Alca, tem outro aspecto fundamental para nós. Toda negociação bilateral como os Estados Unidos hoje resume-se a dois grandes temas: segurança, em razão dos eventos do ano passado, a questão do narcotráfico, da Colômbia, crime organizado; e o tema comercial que demarca, também, toda relação Mercosul e América do Sul, ou seja, todo o projeto estratégico brasileiro do Mercosul e da América Latina é influenciado pela negociação da Alca. Porque na medida em que nós temos quase 50%, no hemisfério, Mercosul mais os países da Aladi e Nafta, América Central, Caribe, e a qualidade desse comércio exterior distinto no sentido de que as nossas exportações no hemisfério são de valor agregado maior, ou seja, a pauta de exportação no hemisfério é caracteristicamente centrada em bens com algum valor de agregação. A relação com a União Européia é desequilibrada neste sentido, eles são grande importadores de *comodities* agrícolas brasileiras, com potencial de crescer, evidentemente. A importância da Alca está justamente nisso. Ela estabelecerá o nosso padrão de relacionamento com todos os vizinhos e eventualmente um projeto estratégico de ampliação da nossa influência comercial e a qualidade do nosso comércio exterior com os vizinhos, com os países da América Latina. Ela será muito impactada de acordo com os contornos finais desta negociação da Alca.

Assim, a negociação da Alca não pode ser vista em seu aspecto estritamente comercial, como também não é a negociação da OMC. Há um aspecto de fundo comercial envolvido que precisa estar sempre presente, visto que ele demarca muito as opções da postura negociadora brasileira sob vários aspectos. Nem sempre a lógica negociadora obedece ao interesse eminentemente de curto prazo comercial, ou seja, outras dimensões nos relacionamentos dos países são levadas em conta ao se posicionar em uma questão comercial. No caso da Alca, esta dimensão do nosso entorno geográfico e da qualidade das nossas exportações. E aqui muitas vezes nos pautamos pelo discurso pré-eleitoral de outubro e até pelo sentimento despolitizado de anti-americanismo de anexação que no fundo existe. Mas esta negociação pode significar ganhos em matéria agrícola em alguns setores, podendo significar, também, a saída de alguns mercados em que vendemos produtos de algum valor agregado e em

outros setores igualmente importantes. A nossa não negociação da Alca, a retirada do Brasil destas negociações, vocês devem se lembrar que houve, inclusive, uma moção na Câmara dos Deputados para que o Brasil se retirasse das negociações quando se aprovou a *Farm Bill*. O Brasil pode, evidentemente, fazer negociações com a Comunidade Andina, mas é preciso saber se eles querem negociar conosco ou preferem um projeto conjunto, hemisférico. O importante nessas negociações todas é ver não o quanto se vai vender mais, e sim o quanto se vai importar mais. O saldo é o elemento essencial. Até que ponto é vantajoso para o Brasil vender mais grãos e deixar de vender produtos manufaturados. Há um conjunto de elementos que se deve analisar porque, às vezes, o ganho imediato a curto prazo pode significar nossa saída de setores de alto valor agregado que nos permitiriam um desenvolvimento científico tecnológico importante.

As negociações com a União Européia, outro tabuleiro importante neste tripé formado por OMC–Alca–União Européia, obedecem, *grosso modo*, a mesma lógica da negociação da Alca e têm como componente complicador a questão da agricultura, porque a sensibilidade européia está justamente nos produtos agrícolas. A política agrícola européia é famosa justamente pela quantidade de recursos que utiliza do orçamento europeu, pelas distorções que provoca no mercado internacional, o que é, evidentemente, um complicador grave para as negociações no que se refere aos nossos benefícios em matéria agrícola. O que não impediu, entretanto, que houvesse uma primeira troca de listas e ofertas tarifárias entre as partes. Já houve uma opinião, ao contrário da Alca, de que este processo caminha para acontecer no próximo ano. Uma troca ainda inicial, ofertas muito tímidas, mas que sinaliza uma certa inevitabilidade deste processo. Nas negociações com a União Européia, os próximos passos serão, certamente, uma melhora dessas listas de ofertas. No entanto, tanto União Européia como Alca são pesos em uma balança que se equilibra. Os europeus movem-se quando os Estados Unidos se mexem na Alca, os Estados Unidos se movem na Alca, acenando com algumas concessões quando percebem a União Européia dar sinais de abertura em alguns setores. Para nós esta negociação tem vários complicadores em matéria de agricultura, mas ela serve para equilibrar a pressão negociadora no âmbito hemisférico.

A nossa expectativa quanto às crises recentes enfrentadas pela União Européia em matéria agrícola, como a crise da “vaca louca”, da aftosa, é que são todas conseqüências do modelo agrícola que fez o gado deixar de ser livre para comer restos animais. Esses dois exemplos recentes têm gerado no consumidor europeu uma preocupação interna, no sentido de rever os parâmetros no desenvolvimento agrícola europeu, a fim de evitarem distorções desse tipo. Outro elemento estratégico para União Européia é a expansão a Leste, esse

elemento associado à questão da Guerra Fria e da ameaça soviética. Hoje há a possibilidade de incorporar estes 10 países do Leste europeu, este cinturão, a Rússia, a Ásia. São elementos que são muito mais importantes para a União Européia, do ponto de vista estratégico, da continuidade territorial, do que uma negociação com outros parceiros. A importância de juntar esses milhões de agricultores da Polônia, República Tcheca, Hungria, traz para o universo europeu, que já conta hoje com cerca de 7 milhões de propriedades agrícolas, a ampliação dos padrões de financiamento da agricultura européia atual e dos demais países a serem incorporados. Há sinais de que a União Européia terá de ser repensada à luz desses desenvolvimentos estratégicos.

Quero falar, sucintamente, sobre a transformação da agricultura brasileira nos idos de 1990 para que se possa entender a posição negociadora do Brasil nesta matéria. A agricultura brasileira modernizou-se praticamente nos anos 70. Em 1970, meados de 1980, modernizou-se, principalmente, através de uma intervenção estatal pesada, com subsídios aos produtores, com o desenvolvimento da extensão rural da pesquisa agropecuária. E, a partir de meados dos anos 80 até a atualidade, esse padrão de relacionamento entre o Estado e a agricultura mudou bastante. Do papel de fomentador direto da agricultura o Estado passou a atuar, em relação a uma agricultura que se modernizou e que se agroindustrializou, gerando setores muito competitivos nas cadeias agroindustriais, de maneira muito mais reguladora, criando mecanismos de captação no mercado privado para financiamento de custeio neste setor agrícola. O Estado passou a dedicar-se ao financiamento direto de setor conhecido como agricultura familiar que responde pela grande maioria dos agricultores brasileiros. Temos no Brasil, de acordo com o último censo agropecuário, quatro milhões e oitocentas mil propriedades rurais. E, seguramente, pelo menos quatro milhões enquadrariam-se no que chamamos de agricultura familiar, o que tem um importante peso tanto econômico como social. É setor da agricultura brasileira que produz, basicamente, para o mercado interno; e esse é um setor essencial da agricultura brasileira que precisa ser contemplado, também, nessas negociações.

Aqui, faço o vínculo com a postura negociadora brasileira. O Brasil, nas negociações de agricultura, tem se posicionado em dois grandes aspectos. O primeiro aspecto é a redução de barreiras, acabando com as distorções e abrindo o mercado para as nossas exportações. O segundo aspecto trata de preservar alguma cobertura jurídica internacional para algumas políticas de desenvolvimento rural que já fazemos e precisamos continuar fazendo. Hoje o Programa Nacional de Agricultura Familiar – Pronaf, o qual foi criado para tratar deste tema, no governo Fernando Henrique, o Ministério do Desenvol-

vimento Agrário – tem um orçamento de quatro bilhões de reais para o fomento de pequenos agricultores e, neste sentido, é preciso preservar uma cobertura jurídica internacional para as nossas políticas de desenvolvimento rural. É arriscado o Brasil adotar um discurso desenvolvimentista mais realista que o rei, ou seja, nós temos um déficit de desenvolvimento no Brasil. Os países ricos, de certa forma, já resolveram seus problemas de infra-estrutura no campo e equacionaram seus problemas sociais. Eles não precisam dessa cobertura jurídica, podem, sim, criar um mecanismo de mercado *stricto sensu*, sem intervenção estatal, e este é o nosso discurso, mas o Brasil, como outros países em desenvolvimento, que tem na agricultura um peso importante do ponto de vista econômico e social, precisa preservar a capacidade de o Estado atuar, desenvolver políticas públicas para este setor, sem que seja acionado pelos mecanismos de solução de controvérsia da OMC por estar utilizando subsídios distorcivos. Este é um elemento importante que devemos ter na nossa contabilidade de posicionamento externo. Temos uma dualidade na agricultura externa brasileira, temos dois tipos de agriculturas claramente definidas. E precisamos atuar externamente, no sentido de contemplar estes dois grandes grupos de interesse no Brasil.

Gostaria, ainda, de assinalar nos debates aspectos relacionados à defesa comercial, acordos de *antidumping*, subsídios à luz dessas necessidades. Há lacunas importantes que precisamos rediscutir nesses acordos, que vão ser estritamente acordos agrícolas, que nos permitiriam fazer valer nossos interesses em matéria negociadora. Termina aqui e espero, ansiosamente, os debates. Obrigado.

ANTONIO FERNANDO GUIMARÃES BESSA

Agradeço ao Dr. Audo, que extrapolou apenas cinco minutos. Passamos agora ao Dr. Renato Antonio Henz, economista da Secretaria de Política Agrícola da Parte de Políticas e Acordos Comerciais do Ministério da Agricultura, para a sua intervenção.

RENATO ANTONIO HENZ

Primeiramente, agradeço o convite ao Ministério, que aqui represento, e a oportunidade discutir o tema com esta mesa tão seleta e platéia não menos seleta. O objetivo da minha apresentação, buscando focar o tema do seminário, será sobre subsídios agrícolas, como já foi mencionado que existe uma excepcionalidade, e como isto relaciona-se com as disciplinas internacionais e interfere na questão da defesa comercial.

A apresentação será um histórico da agricultura no Sistema Gatt/OMC, como foi feito o disciplinamento dos subsídios na Rodada Uruguai, através do acordo sobre agricultura. A normativa aplicada aos apoios internos sobre os subsídios, o esquema das caixas. A relação do acordo sobre agricultura com o acordo de subsídios e medidas compensatórias, esta relação se dá pelo artigo 3 da “Cláusula de Paz”, e deixar a interrogação sobre os novos acordos agrícolas e a Cláusula de Paz que vem depois.

Desde o início do Gatt, a agricultura sempre esteve fora das regras de disciplinas, em função de muitos *wavers*, visto que as políticas dos principais parceiros, principalmente os Estados Unidos, desde a Depressão de 1930, montaram todo um sistema de intervenção nos mercados agrícolas de produção, de apoios, uma política muito complexa. E também a União Européia, que teve no setor agrícola o grande cimento do seu processo de integração européia, porque a política agrícola é muito capilar, ela vai até o último recôndito da União Européia. O sentimento de unidade em torno da política agrícola foi muito importante. Essa PAC, extremamente intervencionista, com alguns focos de insegurança alimentar em decorrência da própria guerra. Todo o mecanismo que montaram, políticas extremamente intervencionistas de proteção a uma produção própria com vistas à segurança alimentar, dentro de um conceito, hoje, questionável. Fez com que houvesse *waivers* nas sucessivas rodadas e a agricultura não estava, na verdade, sujeita às normas e disciplinas. Esses *wai-vers*, na verdade, foram utilizados sem limites pelos países que se chegou ao momento de uma guerra de tesouros. E esse limite foi alcançado na metade da década de 70; quando se imaginava uma nova rodada, houve o acordo para trazer a agricultura para dentro das normas e disciplinas do sistema Gatt-OMC. A agricultura começa a ser disciplinada neste momento quando a esta é incluída na Rodada do Uruguai em fins de 1993, assinado o acordo em abril de 1994.

Ao trazer a agricultura para dentro da rodada (este é um elemento importante), com ela foram incluídas todas as distorções que possuía até o momento. A idéia era, de certa forma, limitar o campo das políticas. Fazendo uma analogia com o que se disse anteriormente, era um campo aberto; entretanto, foi muito difícil trazer para as mesmas regras do ponto de vista político. Assim, o acordo de agricultura absorveu a agricultura com todas as suas distorções, com todo o seu protecionismo e trouxe para dentro do sistema, e a idéia é que iniciemos dentro do sistema um processo de reforma. A Rodada do Uruguai foi muito ambiciosa ao trazer a agricultura para dentro, mas não em resultados concretos em termos de protecionismo e subsídios. A agricultura, como se vê,

foi trazida em uma época de muita distorção, no caso do subsídio à importação de 1986 a 1988 e no caso do subsídio à exportação de 1986 a 1990. Isto é, os países poderiam pegar os subsídios que deram e usar como base os seus compromissos dentro do sistema. O objetivo aqui é tratar de subsídios. Apenas mencionaria que as tarifas poderiam ser tratadas como uma forma de subsídio, na medida em que a proteção na fronteira transfere renda dos consumidores para os produtores e seriam uma forma indireta de subsídio que não passa pelo orçamento, não é captada, mas não deixa de ser um tipo de subsídio. Então, concluindo este ponto, a agricultura foi trazida para dentro do sistema com todas as distorções que tinha sem nenhuma mudança significativa.

Os objetivos das políticas agrícolas são o equilíbrio entre rendas rurais e urbanas e a garantia da segurança alimentar. Para isso, utilizam-se de políticas de ajuda interna, como sustentação de preço e outras. Para sustentar preço e viabilizar a sustentação de preço, tem que haver barreira à importação. Porque quando se sustenta preço elevado, os consumidores importam e isso gera estoque de governo. Logo, uma política de apoio interno tem de ter uma proteção à fronteira para que ela seja viável. Aumenta-se o protecionismo, aumenta-se o subsídio, e essas barreiras à importação irão gerar excedentes e, não consumindo todo esse valor, vou precisar subsidiar as exportações. Os subsídios à exportação irão prejudicar os países eficientes e, como consequência, guerras comerciais que levam ao problema do desequilíbrio entre rendas rurais e urbanas, em muitos países, e à insegurança alimentar daqueles que não têm competitividade com subsídios. Esse mecanismo de ajuda interna, subsídios e barreiras à importação, gerou um crescente que teve um basta com a entrada da agricultura na Rodada do Uruguai. A conclusão que se tem é que o principal resultado das negociações agrícolas foi a inclusão do setor agrícola na OMC, com distorções que refletiam aquelas vigentes. Nesta etapa o processo não foi de absorção do setor agrícola pelas regras da OMC, mas a OMC que foi no setor agrícola na tentativa de trazê-lo para as regras.

O resultado é que se criou um acordo agrícola que representava uma excepcionalidade para as regras vigentes nos demais setores. De um lado, a legalização de subsídios e a necessidade de monitoramento de seus compromissos introduziram no setor agrícola disciplinas inéditas para o sistema multilateral de comércio. O acordo de política passou a disciplinar políticas de apoio interno. O sistema OMC não interferia nas políticas, simplesmente tratava de um acordo de subsídios. Se alguém fizer algo que me prejudique, eu aciono. Já como em agricultura, para do pacote era legalizar subsídios, houve um monitoramento, uma interferência nas políticas internas dos países. Assim, a agricultura entrou de “corpo e alma” no sistema e nas disciplinas.

Introduzida a agricultura, ocorreram pequenas reduções. Por exemplo, o subsídio à produção que se deu no período 1986 a 1988, que, notificado, gerou o compromisso de reduzir 20% em seis anos. Os subsídios às exportações após notificados criaram a obrigação de reduzir 36% em valor e 24% quantidade. Os países em desenvolvimento era 2/3, o Brasil seria 24% em valor e 16% em quantidade. Os países de menor desenvolvimento relativo não precisaram assumir compromisso nenhum. A agricultura foi trazida ao sistema, com os *waivers* e subsídios que tinha e sobre esses subsídios-base tiveram de aplicar a redução. Um dos principais objetivos da Rodada do Uruguai foi enquadrar a agricultura com vistas a um processo contínuo de reforma. Os países favoráveis a um processo de maior liberalização, como o Brasil e Kerns, aceitaram o acordo nos termos negociados, com a inclusão do artigo 20 que previa a continuidade com data prevista do processo. Assim a agricultura foi aceita naqueles termos na OMC com o compromisso de já começar a negociar a partir do período de implementação inicial.

Alguns países argumentavam que não se devia fazer uma reforma radical porque havia um risco muito grande de se desestabilizar a oferta de produtos agroalimentares com conseqüências na segurança alimentar mundial, visto que a oferta estava baseada na estrutura distorcida de proteção e subsídio. Havia o risco de desmontar toda a estrutura e não saber o que vai acontecer com a produção existente, o que poderia implicar em um retrocesso no processo de liberalização nos mercados agrícolas. Assim, faltando produto no mundo, o problema seria do acordo agrícola. Voltaria-se então ao sistema de protecionismo. Argumento que colou e até em muitos países dele se usou internamente para vender e fazer o que era possível, passando, a partir de então, a “gattear” a agricultura. A finalidade desse acordo agrícola eram as reformas políticas para atender necessidades específicas da atividade agrícola, orientadas pelo mercado. Não se eliminava o apoio à agricultura, mas fazia com que eles se orientassem pelos mercados, além de melhorar a previsibilidade e a segurança nas relações comerciais que envolvam produtos agrícolas. No momento em que trago para dentro do sistema, colocando já algumas limitações, o campo já está delimitado, ou seja, ainda há muito espaço, mas converge para normas mais justas e eqüitativas.

O principal desafio que havia naquele momento na negociação era o de compatibilizar processo de reforma do setor agrícola, torná-lo mais eqüitativo e orientado pelo mercado, por meio de uma substancial redução progressiva da proteção de subsídios, palavras que estão no preâmbulo do artigo 20 que prevê a negociação. É uma linguagem um pouco dúbia. Essa reforma tornou-se

mais eqüitativa e orientada pelo mercado, com a possibilidade de os governos implementarem suas políticas. O governo, soberanamente eleito, deve ter a liberdade de possuir políticas públicas que atendam aos legítimos interesses de setores; como foi lembrado, o Brasil tem um problema com os pequenos produtores, do qual não pode abrir mão. Como compatibilizar disciplinas com a possibilidade de os governos adotarem políticas para tratar de problemas específicos de sua população?

O acordo agrícola está estruturado em três pilares, três temas que são o objeto da negociação. Multifuncionalidade e outros temas seriam aspectos a ser tomados em conta, quando se examinasse cada um deles. Trataremos mais de apoio interno e subsídios à exportação que são o objetivo do seminário.

Esses pilares dividem-se em: acesso ao mercado, que é tudo aquilo que afeta a entrada de um produto dentro desse mercado; subsídios à exportação, que é qualquer medida que condicione a saída do produto do país; e o apoio interno, que são todas as medidas de produção e a comercialização, cujo apoio não está condicionado à retirada do produto do mercado interno. Por exemplo, pode-se dar um subsídio à soja, que se exporta 100%; caso o benefício não esteja condicionado a exportar, isso não é subsídio à exportação, é apoio interno. Vale lembrar que subsídio à exportação está condicionado à retirada do produto do país. Só há este benefício quando há exportação. Posso até exportar, mas se não houver esta condição é apoio interno. Assim, o apoio interno, após muita discussão, havia uma discussão sobre PSE, um coeficiente de subsídios ao produtor, adotou-se uma filosofia diferente, que permitiu aos países adotarem políticas públicas, legítimas. Por isso, o leque de políticas públicas foi classificado em diferentes caixas.

Inicialmente, a idéia era a de um sinal de trânsito. Existia a caixa vermelha, a caixa amarela e a caixa verde de acordo com a mesma lógica: vermelha proibida, amarela atenção e verde pode passar. Na negociação verificou-se que nenhuma política ficou proibida, não havia caixa vermelha, apenas caixa amarela e caixa verde. No final do processo, em um acordo entre Estados Unidos e União Européia criou-se uma caixa azul. De qualquer maneira, este é o elemento importante nos acordos agrícolas no que se refere ao apoio interno. Classificaram-se as políticas de acordo com seu efeito de distorção no comércio, permitindo classificar as políticas que têm efeito daquelas que não têm efeito, através das quais os governos seriam estimulados a adotarem suas políticas para o setor.

Assim, a caixa verde seriam aquelas políticas que têm efeito mínimo; a caixa amarela são aquelas que distorcem; não houve a caixa vermelha, mas foi in-

cluída a caixa azul, que é uma categoria de caixa amarela com qualificação. Por fim, criou-se a caixa de instrumento agrícola que é um grupo de políticas agrícolas que, embora tenha efeito de extorsão, quando adotada por um país em desenvolvimento, não estaria sujeita a compromisso de redução. Os países em desenvolvimento teriam direito a uma política diferenciada, como veremos adiante. A caixa verde exige requisitos, sem efeitos ou com efeitos mínimos sobre o comércio de produção e preços; são aquelas políticas que não têm efeito de distorção e portanto não afetam a competitividade de outros países. Deve ela, ainda, ser feita através de fundos públicos. Por exemplo, uma política de sustentação de preços, não necessariamente todo impacto dela é por fundos públicos. Se o governo sustenta preços, quem paga é o consumidor, que paga preço mais alto, em consideração ao subsídio, que não passa pelo orçamento. Logo, a caixa preta não pode ser via preços, nem causar distorções no comércio.

No Anexo II do Acordo Agrícola estão todos os programas que seriam qualificados como caixa verde. Seriam os programas governamentais de serviço, pesquisa, infra-estrutura em geral, pagamento direto a produtores, quando desconectados, ou seja, quando o pagamento não condiciona a produzir mais ou menos, que não interfere na decisão da produção. Seguros de renda de colheita, reajuste estrutural, assistência regional, programas ambientais etc., uma enorme gama de programas que os países podem adotar, dentro dos critérios estabelecidos na descrição da caixa verde. Assim, quando se fala em acabar com subsídios, não necessariamente se está falando em acabar com o apoio à agricultura, com certo tipo de o apoio à agricultura que tem efeito sob o comércio. A caixa verde é no sentido de sinal de trânsito, segundo a qual os países teriam livre trânsito, livre possibilidade para implementar.

O acordo previu, também, um grupo de políticas para os países em desenvolvimento. Programas de desenvolvimento, caracterizados como tal, subsídios ao desenvolvimento. O Brasil, por exemplo, baseia toda a sua política de agricultura nessa caixa e não na caixa amarela, porque os programas de investimento agrícola são para o setor que tem capacidade de produzir. Logo, o investimento não interfere na decisão de qual produto plantar e, sendo de fornecimento em geral, para países em desenvolvimento, não é ele de caixa amarela, e, como não interfere na decisão do que plantar, o subsídio a investimento está nessa caixa de desenvolvimento. Subsídios a insumos agrícolas para pequenos produtores. Todo programa de distribuição de sementes, adubos ou créditos subsidiado para o capital de giro do pequeno produtor também pode ser colocado nesta caixa. A diversificação para abandonar cultivos ilícitos, este basicamente para Colômbia e outros países, para que erradiquem cultivos

ilícitos. Ainda, podem-se conceder subsídios que distorçam o mercado, quando for um país em desenvolvimento, uma vez que ele se enquadra nessa caixa de desenvolvimento. Esta caixa é muito importante para nós e um dos elementos que se busca preservar na negociação para, justamente, implementar as políticas de desenvolvimento.

A caixa azul foi um acordo, visto que toda reforma da política agrícola da União Européia foi baseada em substituição de uma política de suporte de preço por uma política em que a Comissão Européia reduziu o suporte de preço, compensando esta queda com o pagamento orçamentário, com controle diário. A caixa azul é uma medida que tem dois efeitos distorcivos sobre a decisão de produzir. O primeiro garante uma renda, não mais preço que é buscado no mercado pelo produtor, mas uma variação da parte que vende no mercado e a outra parte a Comissão Européia paga para ele. Isso gera uma renda maior do que o mercado geraria. Outro elemento da caixa é o recebimento desse subsídio caso ele controle a área. Assim, há a expansão da produção ao mesmo tempo em que se controla tal expansão. Este é o benefício da caixa azul, dá-se a renda para expandir, mas se controla esta expansão, evitando-se a distorção através do controle diário. A caixa azul tem alguns parâmetros e toda a reforma da PAC, a partir de 1992, está baseada nesta política, porque havia o interesse dos consumidores europeus e dos distribuidores industriais de encontrar um preço menor para suas matérias-primas. A agroindústria européia, que pagava preços altíssimos, não tinha competitividade. Por isso, a política mudou para dar competitividade a essa agroindústria em função da própria limitação do subsídio de exportação. Porque, quando se compra a um preço alto, consegue-se exportar, apenas, com subsídio. A caixa azul tem essa característica, ela tem dois efeitos de distorção. Ao mesmo que tempo em que sinaliza com preços elevados, ela distorce ao não permitir que se produza.

A caixa âmbar são todas aquelas políticas que têm efeito de distorção sob o comércio. Ela tem uma especificidade segundo a qual pode ser calculada por produto, que identifica claramente que o apoio foi dado ao produto ou quando a medida que distorce não identifica o produto que recebeu, ela apenas dá o estímulo. A soma dessas duas, que é a ajuda global de total corrente, que é a medida de subsídios notificada. Quando se diz que os Estados Unidos notificaram 23 e têm direito a 19 bilhões, fala-se nesse total. A União Européia tem direito a 60 bilhões. Logo, não é toda medida agrícola, é apenas aquela política agrícola, classificada como medida que distorce, quer dizer, o valor monetário dela que era medida de ajuda, sob o qual se assumiram os compromissos. Essa caixa tem um de mínimos, também; para países desenvolvidos é de 5%, para nós é 10%, ou seja, podemos fazer política que distorce até 10% do valor

da produção do produto sem que precisemos notificar algum valor, nós notificamos zero. Assim, se damos 9% de subsídios a um produto que distorce, justificamos zero porque está dentro do de mínimos, passou a ser onze, temos que notificar os 11% do valor.

O resumo da metodologia dada ao tema é a classificação de políticas em diferentes caixas de acordo com seus efeitos sobre a produção do comércio. Caixa verde, medidas que não distorcem ou com efeito mínimo sobre a produção do comércio. Caixa âmbar, medidas que distorcem o comércio calculadas através da medida global de ajuda. Caixa azul, programas que distorcem o comércio, mas com limitação de produção. E a caixa de desenvolvimento que é o tratamento especial e diferenciado que permite aos países em desenvolvimento adotarem políticas para atender seus objetivos.

Ao aceitar que os países concedam subsídios a um determinado setor, ele conflita com outro acordo, cujos signatários são os mesmos países, que se um terceiro causar um dano que me prejudique, tenho o direito de aplicar uma medida compensatória. Ao mesmo tempo em que o ASMC legaliza o subsídio, ele reconhece o direito dos países retaliarem país que dá subsídio. Este é o conflito entre dois instrumentos jurídicos da mesma organização. O artigo 13 do Acordo Agrícola é um dispositivo que tenta dirimir este conflito. Ele contém aquilo que se convencionou chamar de “Cláusula de Paz”. Ele foi negociado, basicamente, entre Estados Unidos e União Européia no chamado acordo de Blair House. Esse artigo restringe a plena vigência do acordo de subsídios e medidas compensatórias no caso de produtos agrícolas, estabelecendo as condições em que pode ser aplicado. Também, ele foi redigido, propositalmente, em linguagem dúbia, sujeita a interpretações diversas, para defender os distintos interesses na negociação. De qualquer maneira, este acordo limita a capacidade de o acordo de subsídios acionar o acordo de subsídios agrícolas, desde que esteja dentro do compromisso, ou seja, se ultrapassado o compromisso firmado na Rodada do Uruguai, aplica-se o acordo. Uma vez dentro do compromisso, ele não se aplica, embora existam alguns dispositivos que possam ser aplicados. Como o caso dos Estados Unidos, dentro do seu compromisso de 19 bilhões, pode ser acionado pelo Brasil em razão do acordo de subsídios à soja. A explicação é que existe uma limitação de migração daqueles 19 bilhões, que é uma limitação bastante tênue, trata da migração de subsídios dessa massa da medida global de ajuda entre um produto e outro que em princípio é livre, mas essa migração não isenta, em alguns casos, essa aplicação.

Um dos elementos da cláusula de paz é isentar a caixa verde da aplicação de medidas compensatórias. O que é evidente, visto que a definição de caixa verde é de medida que não distorce, não há como acionar esta. Por outro lado, ela restringe a aplicação do ASMC no caso de subsídios externos à exportação se o país-membro esteja cumprindo os compromissos assumidos na Rodada do Uruguai. Para evitar a concentração de subsídios previstos na medida global de ajuda em um único produto, foi prevista a disciplina de limites de subsídios esperados e decididos por produtos no ano de 1992.

O acordo de subsídios prevê a extinção automática da cláusula de paz de 31 de dezembro de 2003. No Acordo Agrícola, artigo 1, “f”, estabelece que o período é de seis anos para implementação, exceto para o artigo 13, que é de nove anos. Entretanto, é possível que se negocie a sua continuidade. A eliminação desse dispositivo que afasta o conflito entre os dois acordos mudaria para apoio interno todos os subsídios acionáveis e proibiria os subsídios à exportação. Com o fim da cláusula de paz, de nada adianta o acordo agrícola e o compromisso ora assumido seria, apenas, um acordo a mais. A agricultura seria, então, regida pelos mesmos acordos que dirigem os outros setores. Haveria, do contrário, uma série de conflitos, tanto que a União Européia fala que a função da cláusula de paz é dirimir conflitos jurídicos entre textos da Organização. Por isso, a cláusula de paz é um trunfo, extremamente importante no processo negociador. Se a União Européia quiser enrolar, cai a cláusula de paz e se aplica medida a subsídio europeu. Por isso a União Européia tinha muito interesse em fazer uma rodada rápida, tanto para negociar sua reforma da PAC quanto para garantir a continuidade da cláusula de paz. A pressão dos formuladores de políticas agrícolas sobre políticas que resultem em subsídios que distorcem a produção e o comércio, caixa amarela, bem como o subsídio à exportação. Ou seja, os formuladores de política dos grandes países estão preocupados com disciplinas adicionais e estão reformulando suas políticas a partir dessa estrutura do acordo. Houve reformas recentes nas políticas agrícolas dos principais parceiros políticos, Estados Unidos, União Européia e mesmo Japão, com objetivo de criar espaço negociador. Os Estados Unidos em sua política anterior não usavam todo o subsídio permitido, com a *Farm Bill* eles criam a possibilidade de usar todo o subsídio de 19 bilhões, eles estavam usando aproximadamente 9 bilhões. O executivo americano, em tese, mais liberal, resolve negociar com todo o peso da *Farm Bill* para ganhar na negociação. A União Européia vem mudando o foco da sua política desde 1982, de política de sustentação de preço para política que, caixa azul, ao mesmo tempo em que mantém o apoio ao produtor, ela gera menos preços que uma política de sustentação aberta.

Sobre a multifuncionalidade, ela é uma forma de a União Europeia justificar pagamentos desconectados, preparando a sociedade europeia para pagar produtor que não produz, que não produzirá leite ou queijo, mas estará produzindo paisagem, folclore e tradição, que são bens não negociáveis no mercado. Se a mudança da política for nesta linha, tudo bem; coloquem o dinheiro que quiser desde que não reflita na caixa amarela. Com isso eu concluo. Obrigado.

Slide 1

**II Seminário Internacional de Defesa
Comercial**

Painel II:

Subsídios na Agricultura

Campos do Jordão-SP, 16 e 17 de agosto de 2002

Renato Antonio Henz

SPA/MAPA

Slide 2

ESQUEMA DA APRESENTAÇÃO

- Histórico da Agricultura no sistema GATT/OMC
- O disciplinamento dos subsídios na Rodada Uruguaí (Acordo sobre Agricultura-AsA).
- Normativa aplicado aos Apoios Internos: o esquema das “caixas”.
- Relação do Acordo sobre Agricultura com o ASMC: a “Cláusula da Paz”.
- As novas negociações agrícolas e a “Cláusula de Paz”: o que vem depois.

Slide 3

***Histórico da Agricultura no sistema
GATT/OMC***

1- Sucessivos Waivers para as políticas agrícolas dos principais Membros do GATT (EU - Cereais X Oleaginosas)

2 – Situação insustentável de subsídios e protecionismo na década de 80.

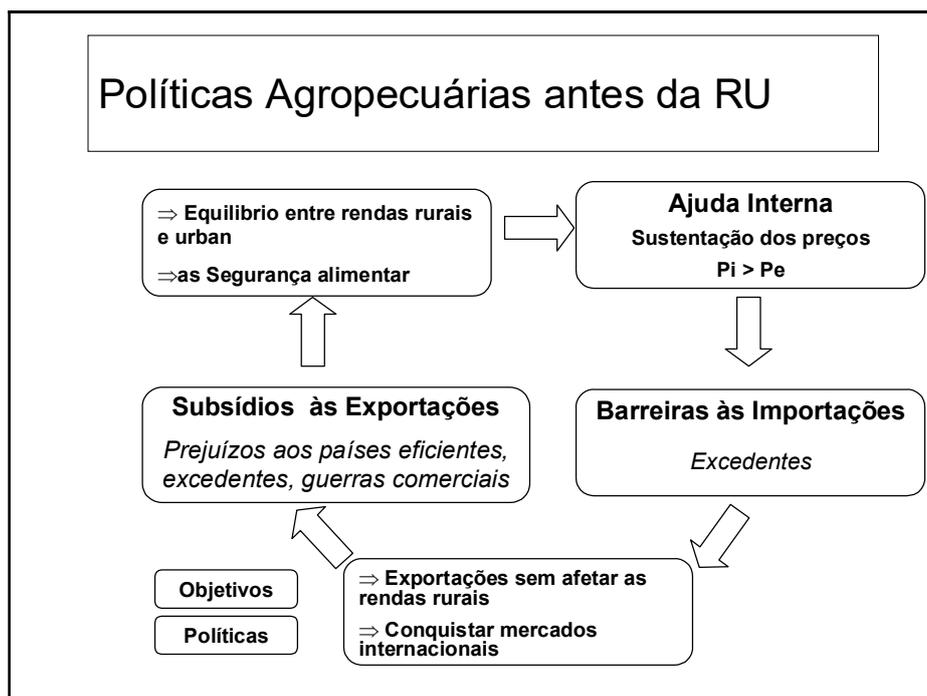
3 – Inclusão do tema agrícola na Rodada Uruguai do GATT – 1986/94

Slide 4

O disciplinamento dos subsídios no Acordo sobre Agricultura-AsA.

- **Aceitação dos subsídios (e proteção) vigentes como base para a inclusão do setor agrícola nas regras e disciplinas do sistema GATT/OMC.**
 - **Subsídios à produção (apoio interno): Período Base 1986/1988**
 - **Subsídios às exportações: Período Base 1986/1990**
 - **Obs: Tarifas podem ser interpretadas como subsídio implícito (transferência direta de consumidores para produtores via preços)**

Slide 5



Slide 6

Disciplinamento dos subsídios no Acordo sobre Agricultura-AsA.

▪ **Conclusão:**

O principal resultado das negociações agrícolas da Rodada Uruguai foi a inclusão do setor agrícola na OMC com disciplinas que refletiam as distorções vigentes.

Nesta etapa do processo não foi o setor agrícola que foi absorvido pelas regras e disciplinas da OMC e sim a OMC que se adaptou à realidade vigente no setor agrícola.

Slide 7

O disciplinamento dos subsídios no Acordo sobre Agricultura-AsA.

- **Resultado:**
- Um Acordo sobre Agricultura que representava uma excepcionalidade em relação às disciplinas vigentes para os demais setores.
- Um AsA que, em função da legalização de subsídios e a necessidade do monitoramento dos compromissos, introduziu para o setor agrícola disciplinas inédita no sistema multilateral de comércio. O AsA passou a disciplinar políticas de apoio interno.

Slide 8

O disciplinamento dos subsídios no Acordo sobre Agricultura-AsA.

- **Compromissos de redução dos subsídios a partir dos períodos base:**
 - **Subsídios à produção (apoio interno): 1986/1988**
Redução de 20% dos subsídios que distorcem o comércio.
 - **Subsídios às exportações: 1986/1990**
Redução de 36% em valor
Redução de 24% em quantidade
- OBS: Os países em desenvolvimento deveriam cumprir com 2/3 destes compromissos e os Países de Menor Desenvolvimento Relativo não assumiram nenhum compromisso.**

Slide 9

O disciplinamento dos subsídios no Acordo sobre Agricultura-AsA.

- **Conclusão: O principal objetivo da Rodada Uruguai foi o de enquadrar a agricultura com vistas ao início de um processo contínuo de reforma.**
- **Os países favoráveis ao processo só aceitaram o AsA nos termos negociados com a inclusão do Art. 20, que previa a continuidade, com data prevista, do processo negociador.**

Slide 10

O disciplinamento dos subsídios no Acordo sobre Agricultura-AsA.

- **O argumento em defesa de um processo de reforma não radical:**
Risco de desestabilizar a oferta de produtos agroalimentares, com consequências na segurança alimentar mundial, uma vez que a oferta estava baseada em estruturas distorcidas por proteção e subsídios.
Havia risco de que este salto no escuro, o desmonte deste “castelo de cartas” poderia implicar em retrocesso no processo de liberalização dos mercados agrícolas.

Slide 11

O disciplinamento dos subsídios no Acordo sobre Agricultura-AsA.

Finalidades do AsA:

- ▣ **Reformar o comércio agrícola: políticas para atender as necessidades específicas das atividades agrícolas orientadas pelo mercado.**

- ▣ **Melhorar a previsibilidade e a segurança nas relações comerciais que envolvem produtos agrícolas.**

Slide 12

O disciplinamento dos subsídios no Acordo sobre Agricultura-AsA

Principal Desafio do AsA

O principal desafio do AsA foi o de compatibilizar o processo de reforma do setor agrícola, por meio de uma substancial redução progressiva da proteção e dos subsídios, tornando-o mais equitativo e orientado pelo mercado, com a possibilidade dos governos adotarem políticas agrícolas para fazer face aos problemas inerentes a atividade agrícola e ao desenvolvimento em geral.

Slide 13

O disciplinamento dos subsídios no Acordo sobre Agricultura-AsA.

Abrangências das normas, disciplinas e compromissos do AsA (os três pilares):

Acesso à mercados

Apoio interno

Subsídios às exportações
(“export competition”)

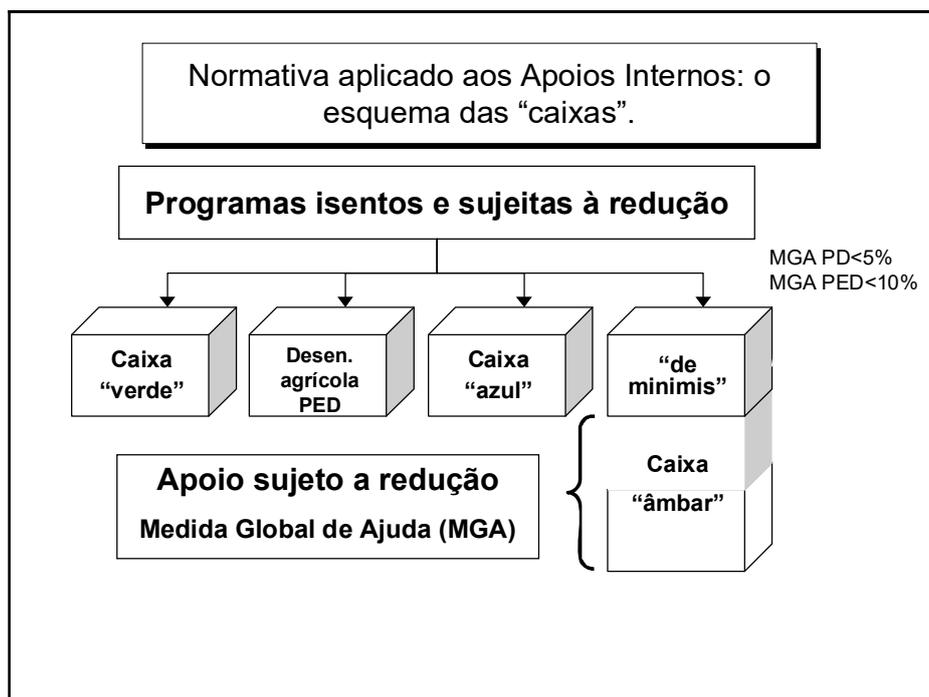
Slide 14

O disciplinamento dos subsídios no Acordo sobre Agricultura-AsA.

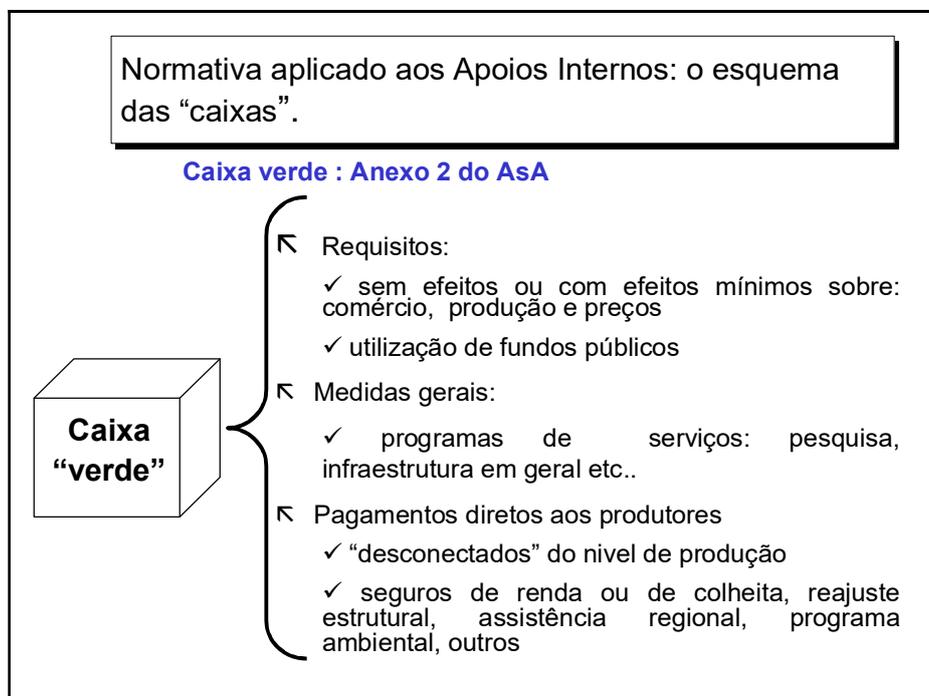
Esquema do Acordo



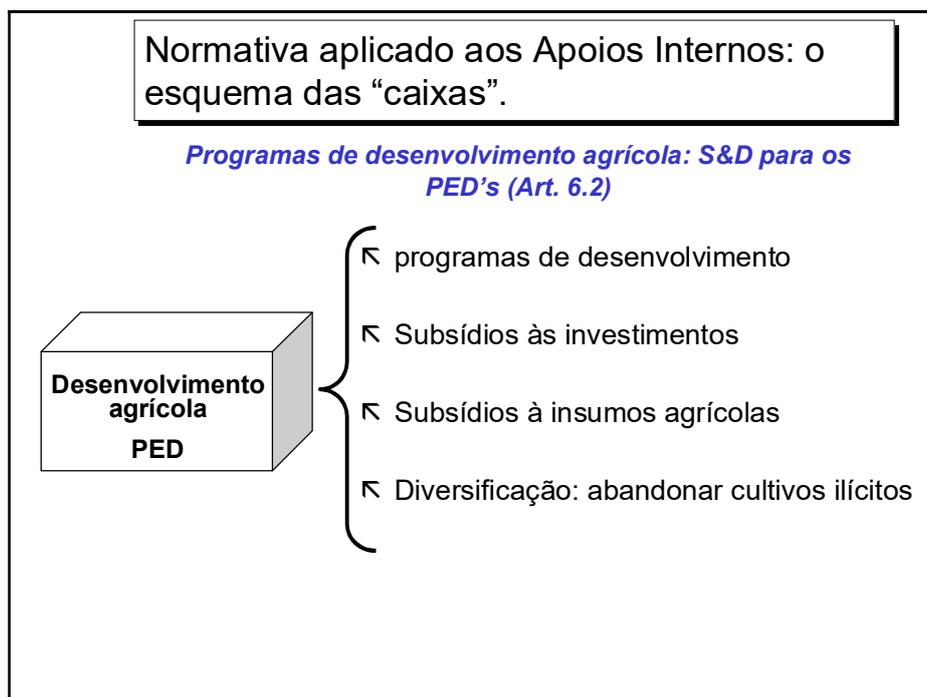
Slide 15



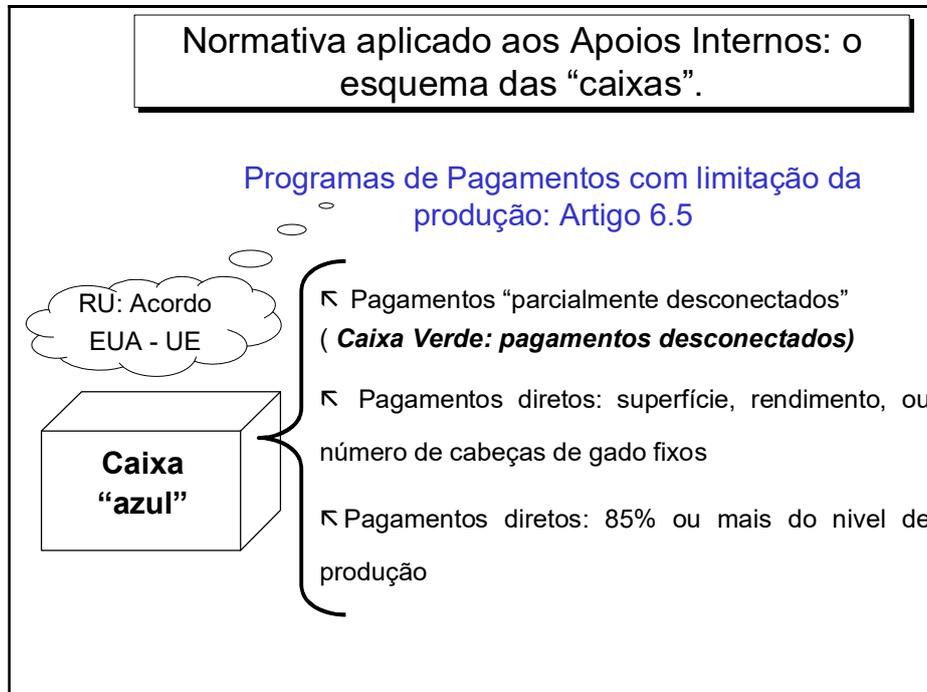
Slide 16



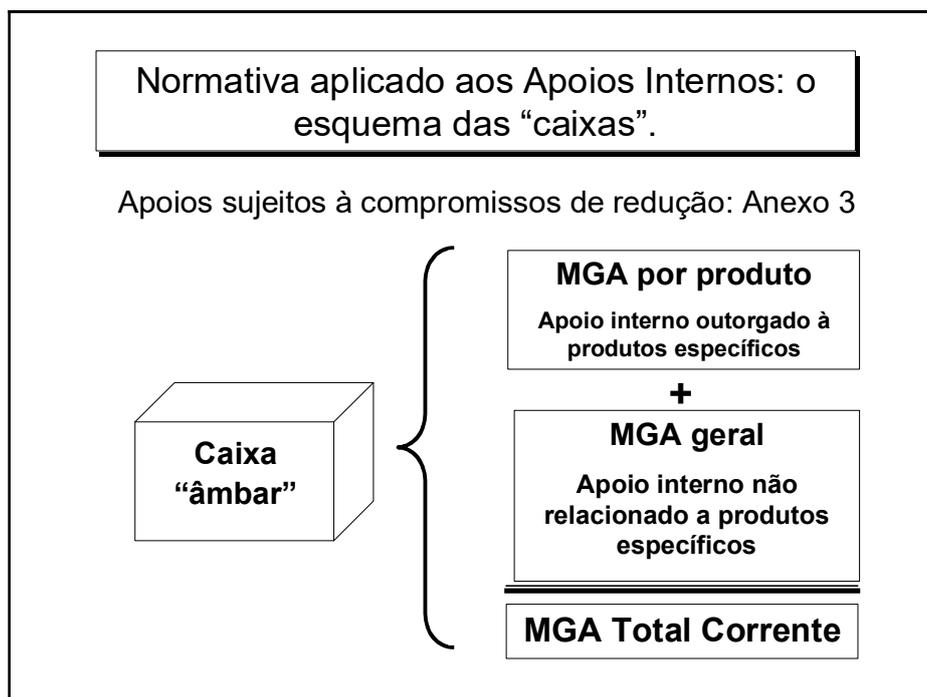
Slide 17



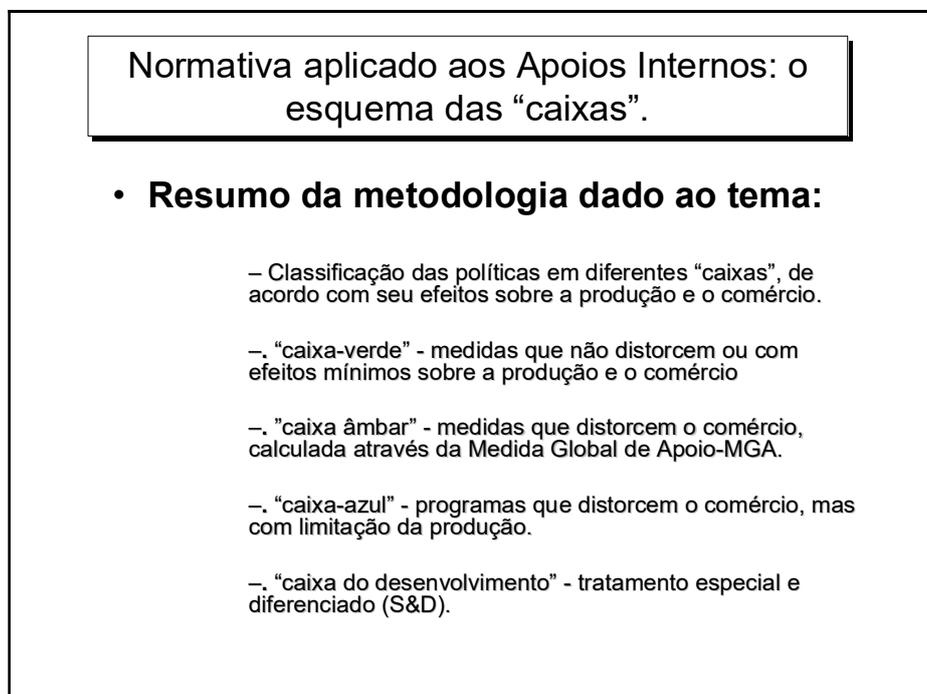
Slide 18



Slide 19



Slide 20



Slide 21

Relação do Acordo sobre Agricultura com o ASMC: a “Cláusula da Paz”.

- **Metodologia dado ao tema:**
Classificação das políticas em diferentes “caixas”, de acordo com seu efeitos sobre a produção e o comércio.
 - . “caixa-verde” - medidas que não distorcem ou com efeitos mínimos sobre a produção e o comércio
 - . “caixa âmbar” - medidas que distorcem o comércio, calculada através da Medida Global de Apoio-MGA.
 - . “caixa-azul” - programas que distorcem o comércio, mas com limitação da produção.
 - . “caixa do desenvolvimento” - tratamento especial e diferenciado (S&D).

Slide 22

Relação do Acordo sobre Agricultura com o ASMC: a “Cláusula da Paz”.

Constata-se a existência de conflito entre dois instrumentos da OMC:

AsA - “Legaliza subsídios” e estabelece compromissos de limites aos mesmos.

ASMC - Reconhece o direito dos membro de se defenderem de uma das formas de práticas desleais de comércio (subsídios).

Conflito: Aplicar uma medida compensatória (ASMC) a um país que está cumprindo plenamente seus compromissos decorrentes de outro Acordo (AsA).

Slide 23

Relação do Acordo sobre Agricultura com o ASMC: a “Cláusula da Paz”.

O Artigo 13 do AsA é um dispositivo que tenta dirimir este conflito: contém a chamada “Cláusula da Paz”.

Foi negociado entre os EUA e a EU, no chamado Acordo de *Blair House*.

Este artigo restringe a plena vigência do ASMC no caso de produtos agrícolas, estabelecendo as condições em que pode ser aplicado.

Foi redigido em linguagem propositalmente dúbia e sujeita a interpretação diversa, para atender distintos interesses. Por exemplo, a expressão devido comedimento (“due restraint”).

Slide 24

Relação do Acordo sobre Agricultura com o ASMC: a “Cláusula da Paz”.

Alguns elementos da “Cláusula de Paz”:

- Isenta a “caixa verde” da aplicação de medidas compensatórias.**

- Restringe a aplicação do ASMC no caso de subsídios internos e à exportação se o país Membro esteja cumprindo seus compromissos assumidos na Rodada Uruguai.**

- Para evitar a concentração de subsídios, previsto na MGA, em um único produto foi previsto com disciplina o limite dos subsídios “decididos” por produto no ano de 1992.**

Slide 25

Relação do Acordo sobre Agricultura com o ASMC: a "Cláusula da Paz".

Importante:

- O AsA prevê a extinção automática da "Cláusula da Paz" em 31 de dezembro de 2003.
- A eliminação deste dispositivo, que elimina o conflito entre o ASMC e o AsA, tornaria todos os subsídios agrícolas (apoio interno) acionáveis e os subsídios à exportação proibidos.
- A agricultura seria, na prática, regida pelas mesmas disciplinas vigentes para os demais setores.

Slide 26

- As novas negociações agrícolas e a "Cláusula de Paz": o que vem depois..

- 1- A extinção automática da "Cláusula da Paz" como trunfo no processo negociador.
- 2- Pressão dos formuladores de políticas agrícolas sobre políticas que resultem em subsídios que distorcem a produção e o comércio (caixa amarela), bem como sobre os subsídios a exportação.
- 3 - Reformas recentes das políticas agrícolas dos principais parceiros agrícolas (EUA, EU e Japão) com o objetivo de criar espaço negociador.

Slide 27

TEXTO DO ARTIGO 20

Artigo 20 - Continuação do processo de reforma

Reconhecendo que o alcance do objetivo de longo prazo de reduções substanciais e progressivas da ajuda e da proteção que se traduzam em uma reforma fundamental é um processo contínuo, os Membros acordam que as negociações para prosseguir esse processo se iniciem um ano antes do término do período de implementação, tendo em conta:

Slide 28

TEXTO DO ARTIGO 20

(continuação)

- a) a experiência adquirida até aquela data na aplicação dos compromissos de redução;**
- b) os efeitos dos compromissos de redução no comércio mundial do setor agrícola;**
- c) as preocupações não comerciais, o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento Membros e o objetivo de estabelecer um sistema de comércio agropecuário equitativo e orientado pelo mercado, assim como os demais objetivos e preocupações mencionados no preâmbulo do presente Acordo; e**
- d) que novos compromissos são necessários para alcançar os mencionados objetivos de longo prazo.**

Slide 29

Renato Antonio Henz
rhenz@agricultura.gov.br
Fone: (61) 218-2158
225-4497
Fax: (61) 225-3653

ANTONIO FERNANDO GUIMARÃES BESSA

Faremos um *coffee break* e, em seguida, passaremos às palestras subseqüentes.

Iniciamos com o Dr. Marcos Sawaya Jank, economista da Divisão de Integração de Comércio e Assuntos Hemisféricos do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e professor associado da USP. É ele uma das pessoas que maior visão tem da área de subsídios agrícolas, mesmo porque ele está olhando tudo de fora, e costuma-se dizer que quem olha de fora enxerga melhor o que acontece aqui dentro. Temos uma visão distorcida dos fatos porque a mídia nem sempre quer descontentar o governo federal e, com isso, ela acaba por vezes fornecendo dados que não refletem a realidade do que está acontecendo no país no contexto internacional. Passemos então para o professor economista Marcos Jank.

MARCOS SAWAYA JANK

É uma satisfação muito grande estar aqui hoje. Primeiro, porque já participei de outros encontros do IBRAC, no passado, na área de defesa da concorrência. Fico muito satisfeito com este seminário na área de defesa comercial que é um tema extraordinário, que merece maior atenção e que vai ganhar muita importância nos próximos anos. Eu mesmo estou muito impressionado como este assunto ganhou importância de mídia nos últimos dois, três anos aqui no Brasil. O quanto se fala da Alca, OMC, de negociações. Lembro quando cheguei aqui em 1989, depois de fazer um mestrado sobre o PAC, e eu falava do acordo agrícola, da Rodada do Uruguai, que estavam fervendo lá na Europa, e aqui ninguém tinha a menor idéia do que estava se passando, apesar de o Brasil ser um grande exportador agrícola e de ser um país onde a agricultura é absolutamente fundamental. Há pouco mais de dez anos não se tinha a menor idéia do que era Gatt. Havia um grande desconhecimento na sociedade. Dez anos depois, este é um assunto extremamente relevante, tanto a agricultura como a política comercial, de forma global, e a defesa comercial, de forma particular.

Acredito que o diálogo entre economistas e advogados é absolutamente desejável. Fico muito satisfeito de estar aqui hoje, com um público de gente interessada nessa área que tem muito a discutir e avançar. Mais feliz ainda por estar ao lado do Audo, que é uma das linhas de frente mais competentes do Itamaraty, que conhece a fundo, que está acompanhando, negociando, em todas as frentes, mais particularmente, na frente da Alca, talvez a frente mais importante neste momento. Alguém com quem tenho tido a chance de conversar sobre a *Farm Bill* de maneira quase permanente. Temos, realmente, trocado muito nossa opinião e textos sobre o tema das negociações agrícolas na Alca. O Renato que está há mais de dez anos trabalhando com a negociação multilateral e eu realmente aprendi muito com ele. Também a Vera, que acredito seja a pessoa que melhor conhece o conjunto das negociações, que é um ponto fundamental, entender o que se passa no conjunto da obra. Não só a negociação multilateral, mas também as duas regionais. Ainda, na área acadêmica a Vera é a pessoa que mais conhece e vive isso de perto. Como sei que a Vera será muito provocativa, porque essa é a tônica dela, também serei um pouco provocativo e tentarei fazer aqui uma provocação de para onde iremos nos próximos anos, evidentemente focando o tema agrícola, mas não este apenas. Pretendo falar um pouco, também, não deixando de dar minha opinião, sobre o tema da tênue linha entre o libereralizante e o intervencionismo no próximo governo.

O Brasil tem uma chance única, de participar de três grandes negociações simultâneas. Temos uma história de 40 anos de economia fechada e 10 anos

de abertura unilateral. Portanto, não fizemos muita coisa em 50 anos. Fechar a economia é fácil e abrir sem pedir nada também é fácil. Entretanto, o grande desafio é sentar em uma mesa de negociação em que se negocia de verdade, e se tem que trocar posições. Particularmente, quando nesta mesa estão os Estados Unidos, com a força que têm; na outra mesa em que está a União Européia; e em uma terceira mesa onde se têm 144 países, que é hoje a OMC, organização extremamente complexa, com temas de todo o tipo. Vamos estar enfrentando essas três mesas, ao mesmo tempo, nos próximos três anos; portanto, o desafio que o próximo governo tem na área comercial é imenso. O maior desafio, possivelmente, na história do Brasil. Podemos, eventualmente, abrir outras mesas, o que é um ponto extremamente relevante. Se as atuais mesas apresentam restrições, sempre se tem a possibilidade de buscar alternativas. Este é um tema que está ganhando complexidade; há diversas vertentes a serem analisadas e é fundamental que se olhe qualquer negociação no conjunto das negociações. Ao falar de agricultura, não falo de agricultura só da OMC. Tenho que pensar uma maneira de o Brasil, enquanto país, ganhar o máximo que puder, no conjunto das três negociações, no próprio resultado das três negociações.

Acredito que estejamos no início de todo o processo, a Rodada da OMC começou agora, nós estamos, ainda, na fase de métodos e modalidades. A Alca ganhará impulso apenas após as eleições brasileiras e americanas. E a negociação com a Europa segue meio que a reboque das outras duas. O que se pode dizer, neste momento, é que se têm forças positivas e forças negativas interagindo. A TPA, por exemplo, pode ser positiva por um lado e negativa por outro. Tentarei fazer aqui, então, um exercício do que de positivo e negativo está acontecendo para a agricultura.

De positivo temos a TPA, que dá um mandato ao negociador americano, o qual é reconhecidamente muito competente. Assim, de posse da TPA ele poderá avançar a agenda americana, do jeito que os americanos estão acostumados, no formato trator. A primeira coisa que eles fizeram foi justamente lançar uma proposta bastante arrojada na área agrícola, que é, de certa forma, um *mea culpa* diante do que foi a *Farm Bill*, no molde do que eles sempre fizeram, o discurso tem uma tônica e a prática outra. Ou seja, aprovou-se no primeiro semestre a lei agrícola mais protecionista da história americana e no final deste mesmo semestre colocou-se algo bastante arrojado para agricultura na OMC. Isso é positivo, faz a negociação avançar, basta saber se isso é conveniente ou não.

Outro aspecto positivo é que a negociação de métodos e modalidades na OMC está avançando, e duas reuniões extremamente importantes para o Brasil ocor-

rerão agora em setembro. São as reuniões de acesso a mercados no início do mês e a reunião de apoio interno no final do mês, onde os Estados Unidos devem, afinal, apresentar a proposta deles. No final do ano deve surgir o documento-base para a 5.^a Ministerial, evidentemente, com divergências enormes, mas a partir do final do ano.

Aspecto positivo, também, é o lançamento pela União Européia da linha básica de reforma da PAC, com aquilo que se convencionou chamar de *middle term review* da Agenda 2000, que é a lei vigente na Europa no período 2000-2006, momento em que a linha-base se antecipou e lançou uma linha básica reformista, principalmente por razões domésticas. Duas grandes razões que estão mexendo com a burocracia de Bruxelas são: a integração dos dez novos países, que representa grandes custos, e a questão da segurança alimentar que decorre das crises da vaca louca, aftosa e dioxina. Crises que levaram a burocracia a se mobilizar em uma linha que nos interessa.

A Alca também tem uma agenda definida e, a partir do final do ano, há a copresidência Brasil–Estados Unidos que confere ao Brasil um grande poder de barganha e da colocação de suas posições.

Como pontos negativos temos a lei agrícola americana, a famosa *Farm Bill*, que é, sem dúvida, a pior lei agrícola da história americana, porque os preços aos produtores foram colocados em níveis muito superiores ao nosso preço de mercado, em alguns casos, praticamente o dobro, sem qualquer controle de oferta. Algo positivo da caixa azul, falada anteriormente, é que, como condição de seu funcionamento, há necessidade do controle de oferta. Algo que nos interessa, que os países ricos dêem pagamento, mais ao mesmo tempo controlem sua oferta. O que os americanos fazem com a *Farm Bill* é dar pagamentos muitos volumosos, os quais cresceram 80% , sem qualquer controle da oferta, o que significa uma expansão da área plantada nos Estados Unidos, à custa do tesouro americano.

Outro ponto negativo é que com a TPA, apesar do avanço da agenda americana, existe uma lista de 521 posições tarifárias, que eles chamaram de produtos sensíveis, que vêm da Rodada do Uruguai, inclusive, onde está tudo o que interessa ao Brasil. Para esses 521 produtos, o negociador americano tem um mandato relativo, ou seja, ele pode negociar desde que justifique sua intenção para quatro comissões do Congresso Americano. O que significa que ele está à mercê dos grandes *lobbies* e, especialmente, dos grandes *lobbies* rurais que existem em Washington. O que vai dificultar qualquer concessão do negociador americano.

O terceiro ponto negativo é que os Estados Unidos encaminham uma proposta bastante arrojada para a OMC e mandam a conta para a União Européia e seus aliados. A proposta foi construída de maneira que a redução que os americanos terão que fazer quando ela avançar será muito menor que a redução que os americanos terão que fazer. Os americanos teriam que cortar os subsídios em 50% e os europeus em 80%. Assim, os americanos assumiram a culpa, mas deixaram a conta para os europeus. Proposta que foi rejeitada, neste formato, pelos europeus e japoneses. Em casa a resistência à proposta veio no mesmo dia. Eu estava em Washington e ouvi de setores como açúcar, laranja e laticínios discordância da proposta.

Na discussão de métodos e modalidades na OMC, também haverá problemas. Creio que, novamente, haverá uma decepção com o México na 5.^a Ministerial e não duvido que a agricultura seja o último tema a ser resolvido no Catar como o foi em Doha, porque de fato as posições são muito divergentes nesta área.

Mesmo a linha de reforma da PAC, que eu falei ser positiva, tem resistências internas muito grandes na Europa. A França, a Espanha, Portugal, Irlanda e Grécia já se pronunciaram contra a reforma proposta por Bruxelas. A Espanha, que é aliada do Mercosul na questão da integração, quando chega na questão agrícola, torna-se aliada da França, contra os interesses do Mercosul, porque eles recebem mais do que pagam na área agrícola e querem manter estes subsídios. Mais do que isso, a se integrar ao Leste europeu, irão promover um desvio de comércio que irá nos afetar de imediato. De certa forma, eles estão dando uma condição privilegiada ao Leste europeu, que nós como Mercosul não teremos, e que irá nos desviar produtos e investimentos.

Na Alca, apesar de o Brasil assumir a co-presidência com os Estados Unidos, a verdade é que a maioria exige pouco e quer manter seu acesso preferencial. Mais da metade dos países integrantes da Alca quer que ela não seja uma zona de livre comércio, mas continue com mecanismos preferenciais para economias pequenas, acesso preferencial. No caso do açúcar, por exemplo, não é apenas uma briga com os Estados Unidos que têm cotas de importação, mas é uma briga com cerca de 15 países caribenhos que não querem perder seu acesso preferencial para o Brasil. Assim, apesar de assumirmos o processo, estamos, de certa forma, isolados nas Américas, o que é um ponto negativo.

Estamos em uma época pendular. Em certo momento teremos notícias muito positivas e em outras notícias muito negativas. Por isso, temos que nos preparar para este conjunto de negociações e conseguir o melhor resultado delas.

Aqui no Brasil se fala muito e se age pouco. Há um intenso debate na mídia. Uma resistência prematura e quase infantil à Alca, quando se fala em fazer um plebiscito ou anexação. Não há como fazer um plebiscito sobre um acordo que não existe. Pode-se fazer um plebiscito quando ele estiver pronto, mas neste momento não existe um acordo. Logo, não há como se discutir a Alca sem ao menos saber o que ela é. Tanto quanto falar de anexação. Nos Estados Unidos quando se fala em Alca a reação também é negativa.

A política brasileira avançou muito, mas ainda funciona mal. Primeiro temos que aprender a exercitar *trade off*, temos que aprender a exercitar barganhas que são pontos muito importantes nessas negociações. E, quando se fala de barganha, tem que se ter em mente o saldo comercial, a exportação, o investimento, o emprego, isto é, vários itens a ser observados. Não se trata de trocar açúcar por computador e, sim, de tentar verificar como a sociedade brasileira irá tirar melhor saldo neste conjunto de pontos. Novos investimentos, empregos, saldo comercial e uma série de outras variáveis que têm que ser considerados. Não é possível olhar o México e ver como ele ficou depois do Nafta, é preciso saber quantos empregos foram gerados, ou desviados, quais os investimentos feitos, as especificidades que ele tem.

O Brasil será um caso único que não tem a ver com o México, ou com o Chile, mas que tem uma complexidade muito grande em qualquer negociação que deve ser analisada com muito mais profundidade do que faz a mídia, neste momento, e os candidatos estão muito mal informados deste processo. Existe, ainda, uma descoordenação muito grande intragoverno e entre o governo e o setor privado. É lamentável que ainda não exista um mecanismo mais permanente de maior comprometimento do setor privado no processo de negociação. E a academia, da qual faço parte, está absolutamente ausente deste processo. O problema não da linha A contra a linha B; é que não existe linha A contra a linha B, o que existe é uma ausência quase integral da academia ao que de fato interessa. Quando se entra na negociação, se fala em base de dado, em estudo de impacto, modelos de equilíbrio geral, isso só para se referir à minha área. Por isso, penso que ainda existe uma falta de envolvimento muito grande da academia, do setor privado global e do governo.

O país peca, de certa forma, tanto na definição dos objetivos de barganha a longo prazo como na percepção das suas vantagens comparativas; na indecisão e na retranca que demonstra, certas vezes; e na montagem de coalizões. Esses são todos a ser melhorados, com certa urgência, o que eu espero que ocorra nos próximos anos, porque a negociação já está acontecendo. A nego-

ciação da OMC, neste momento, está avançando em métodos e modalidades e há um enorme desconhecimento aqui dentro sobre o que se passa lá fora.

No caso da agricultura, esta é um setor-chave porque nos últimos anos foi o único setor que gerou superávit de maneira consistente, enquanto os outros setores tiveram déficits profundos, além de empregos e outros dados. Assim, não é possível entrar em uma negociação em que se vai ceder no setor industrial e não ganhar nada no setor agrícola.

Está havendo uma mudança muito grande do protecionismo agrícola mundial, estamos saindo de uma fase de cotas, tarifas etc. e entrando em uma seara mais complicada, que é a da garantia de crédito, ajuda alimentar. Há problemas de *antidumping* e salvaguardas neste setor, que é muito importante, além de questões não comerciais, como a multifuncionalidade, o meio ambiente etc. A complexidade da questão agrícola tende a crescer nos próximos anos.

As negociações agrícolas têm, de certa maneira, um foco. As questões de acesso aos mercados é talvez o pilar mais importante da exportação, porque existem barreiras muito grandes na agricultura. A melhor maneira de se avançar em agricultura é nos acordos regionais, principalmente com Alca e União Européia, porque quando se fala de acesso no regional se fala em atingir a tarifa zero. O problema que existe é a lista de exceções; como os países ricos protegem um punhado muito pequeno de produtos, se o Brasil aceita esse conceito, pode-se perder tudo o que interessa. Ao mesmo tempo, caso se abra uma lista aqui, como nossa tarifa é mais ou menos a mesma, haverá uma disputa grande, embora não exista aqui o conceito de proteção pontual da agricultura como se tem lá fora. Logo, o foro privilegiado para discutir acesso é o foro regional. Os países ricos se recusam a discutir subsídios no foro regional, embora esteja na agenda, por considerar tema sistêmico, visto que, uma vez reduzido para o Brasil, se dá uma posição de *free rider* para os demais países, o que é um argumento correto que também vale para as questões de meio ambiente, propriedade intelectual e outras áreas.

O fato é, havendo três negociações, torna-se mais fácil discutir o que se vai ter em cada uma delas, é possível balancear o que é colocado em cada uma delas, o que é um exercício fundamental neste processo. Nas questões multilaterais, que seria, basicamente, a Rodada de Doha, o acesso é apenas sobre uma tarifa, chamada consolidado, que geralmente é bem mais alta do que a aplicada no mundo desenvolvido, entretanto se tenha mais liberdade para avançar o tema de subsídios

Conforme falei antes, na parte de acesso, os maiores ganhos se dão na área de livre comércio, Alca e o Acordo com a Europa. O problema, entretanto, é que nossas exportações estão muito concentradas em poucos produtos. A pergunta do Brasil, ao sentar a uma mesa, é sobre seu acesso a produtos como laranja, suco, soja e café, ou seja, apenas quatro ou cinco setores.

Ainda, há uma grande divisão do mundo em dois blocos. Na área agrícola não existem países ricos e países pobres, existem dois grupos distintos. Os países das pequenas economias, cerca de 80 países, que dependem de acesso diferenciado, que não conseguiriam sobreviver em uma situação de livre mercado porque construíram sua competitividade graças à cota, SGP, ou seja, vários tipos de acordo em que um pequeno adicional resolve o problema. Por exemplo, o açúcar na América Central ou no Caribe em que basta a concessão americana de pequenas cotas para deixá-los contentes. Ainda, muitos desses países são o que costumamos chamar de *net food importers*, ou seja, importadores livres de alimentos, que gostam de subsídios, porque o subsídio permite comprar comida barata. Além do que há toda uma política. Os americanos dão subsídios para estalagem de armazéns, para que os grãos americanos cheguem até lá, prática que vem desde a guerra.

O outro grupo, entre os quais estamos presentes, é o grupo de Kerns. Para esses países o acesso preferencial das cotas não resolve o problema. O Brasil, por exemplo, é tão eficiente em açúcar, soja, frango, suco de laranja que não há cota que resolva o problema brasileiro. Há uma possibilidade enorme de expandir e se entrarmos em uma fila de cota, onde estão os outros países mais pobres, ficamos em uma situação complicada. Por isso hoje, diferente de alguns anos atrás, somos cada vez mais dependentes da eliminação de subsídios. As grandes economias têm na agricultura um setor economicamente insignificante e cada vez menos importante, mas politicamente sensível. É um setor que faz *lobby* com muita eficiência e que vai tentar manter suas proteções na prática.

Sobre tarifas, no caso do Mercosul, temos uma tarifa média e uma mediana que estão na faixa dos 14%. Nos países ricos existe uma distribuição na qual se tem a mediana muito próxima de zero, a maioria das tarifas está entre zero e a mediana, e um pequeno conjunto de tarifas muito altas que puxam a média para cima. Em termos de números o Mercosul, tem média de 12,5%, a mediana de 13%, a tarifa máxima é 32% e o desvio é 5%. Os Estados Unidos têm uma média muito parecida com a do Mercosul, 11,4%, a mediana é 3,7%, ou seja, metade das tarifas americanas vão de 0% a 3,7%. Por outro lado, há 120 tarifas acima de 30% chegando a 50% com um desvio de 32%. O Canadá, nosso parceiro em Kerns, tem uma tarifa de 22%, mediana de 3% e a tarifa

máxima atingindo 540% com um desvio de 62%. Em outras palavras, os países ricos têm um pequeno conjunto de tarifas pontuais muito altas, que protegem, de maneira cirúrgica e seletiva, exatamente aquele conjunto de produtos que mais interessa ao Brasil, e com uma lista de exceção de 2% eles conseguem salvar tudo que lhes é sensível. A famosa lista de produtos TPA representa 0,7% das importações americanas. Assim, caso se aceite uma lista de 1% no caso da Alca, os americanos retiram da Alca tudo o que interessa para o Brasil, na agricultura. Por outro lado, se o Brasil fizer uma lista de 1%, não salva setor nenhum. Nem informática, nem setor automobilístico, isso da ótica industrial, evidentemente.

Assim, percebe-se que a distribuição tarifária brasileira é bastante normal, os americanos, por sua vez, tem várias tarifas próximas de zero em uma ponta e na outra, um pequeno conjunto de tarifas altíssimas que formam os picos tarifários, o mesmo acontecendo na Europa. E essas tarifas são, justamente, açúcar, laticínios, suco de laranja, carne, cereais etc. A banana, que é politicamente o produto mais importante no mundo, a Europa mantém uma tarifa alta da qual ela se utiliza para distribuir benesses para suas ex-colônias.

No que se refere a subsídios, gostaria de trazer alguns números, uma vez que já explicado o sistema de “caixas” que redundou do acordo de Blair House, que facilita a compreensão. Na área de agricultura a oferta e a demanda são conhecidas, por definição, como altamente inelásticas a preços. Assim, quando há um deslocamento da curva de oferta para a direita, que significa o aumento da oferta, a redução de preços é mais importante que a quantidade produzida. Por conta desse problema, os países ricos costumam garantir o preço para seus agricultores, não deixando que o preço caia. Isso em virtude do próprio efeito tecnológico, ou seja, aumentando a tecnologia não se reduza a produção. Portanto, cerca de 70% dos subsídios estão hoje voltados para a questão da garantia de pagamentos da quantidade produzida, segundo a OCDE. A regra é que em países ricos pratiquem-se preços muito superiores àqueles do equilíbrio da lei de oferta e demanda, o que por definição gera excedente de produção. Para resolver esse problema de excedente, o governo gerencia a oferta ou a demanda. A oferta ele gerencia através da imposição de uma cota de produção ao produtor, como a Europa faz, do chamado *set a side*, mecanismo de congelamento de terra, da imposição de um programa conservacionista ou de barreiras à exportação. De uma ponta ele controla a oferta, da outra gera demanda através do bloqueio da entrada de produto no mercado interno e da colocação do excedente no mercado internacional. Dessa forma transfere-se a conta para os outros países através dos subsídios à exportação, do crédito ao importador, dos mecanismos de produção de mercado e da ajuda alimentar. A ajuda alimentar, que é um mecanismo nobre, é usado há 50 anos

como forma de escoar excedente. Ela está muito mais ligada ao problema da oferta excedente dos países que a uma suposta demanda internacional, ou pobreza.

Neste momento, os americanos estão de mãos amarradas, porque, se de um lado a TPA libera o negociador, de outro a *Farm Bill* acrescenta subsídios aos Estados Unidos que estão próximos ao limite de 19 bilhões que os americanos têm hoje em caixa amarela ou âmbar. Mais que isso, quando os americanos aumentam o preço garantido sobe também o preço da terra lá e cai o preço da terra aqui. Portanto, a diferença de preços está aumentando e porque nós estamos cada vez mais competitivos eles aumentam os subsídios gerando este círculo vicioso em que se dá dinheiro ao produtor, uma parte do dinheiro vai para a compra da terra, aumentando a produção. Faz-se mais *lobby* e obtém-se mais dinheiro. Em outra hipótese, dá dinheiro ao produtor, ele joga o produto no mercado mundial, o preço mundial cai, o que justifica o pedido de mais subsídio.

A Europa, curiosamente, está indo em uma direção um pouco melhor, ela terá que reformar a PAC por pressão de países novos. O que é algo um pouco duvidoso, porque ao propor o não pagamento do preço garantido e sim a ajuda direta ao produtor e também que pagará menos por quantidade e mais por qualidade, isso nos beneficia; por outro lado, ao tratar de acesso, ela pretende ajudar o mundo mais pobre do qual não fazemos parte, ela cria o chamado desvio de comércio. Sem falar na questão da multifuncionalidade, das barreiras tarifárias, além de outras questões. Fala-se agora na ecocondicionalidade que é dar o pagamento ao produtor desde que ele cumpra padrões de qualidade de alimentos, meio ambiente, tratamento de animais etc. É possível que em um futuro próximo eles passem a exigir isso nas importações, o que será um problema para o Brasil.

Em uma análise às caixas (verde, azul, âmbar ou amarela e vermelha – subsídios à exportação) vê-se, claramente, que a União Européia é quem mais subsidia, com cerca de 110 bilhões de dólares para as caixas todas, com grande uso da caixa azul, já explicada anteriormente; os Estados Unidos têm um grande uso da caixa verde e dentro da caixa verde um pouco de caixa amarela; na realidade há um pouco de caixa amarela na verde e um pouco de caixa verde na amarela, gastando cerca de 120 bilhões de dólares. Os outros países protecionistas, Leste europeu, Japão e Coréia, os países do norte da Europa, com a Suíça que usam bastante subsídios. Os outros países do resto do mundo não usam muito subsídios. Por isso, o Brasil tem hoje condição de fazer o seu Pronaf com tranquilidade dentro da caixa amarela e das válvulas, como de

minimis, e o desenvolvimento, além do uso da caixa verde. Algo que chamou a atenção foi a queda de subsídios dos outros países protecionistas, cerca de 20 bilhões, em face da mudança de notificação do arroz japonês. O arroz japonês recebe um preço que é seis vezes maior que o preço internacional, e de 1997 a 1998 o governo japonês parou de comprar arroz, mas manteve as proteções de barreira, não alterando o preço. O que foi suficiente para que o produtor japonês notificasse em 1998 o desaparecimento do subsídio ao arroz, conseguindo uma margem de 20 bilhões para negociar. Em uma análise do subsídio da caixa âmbar de 1986 a 1988 em como isso estava em 1999, vê-se que o mundo claramente progrediu no que toca ao subsídio de caixa âmbar, principalmente em razão da redução do Japão e Coréia. Entretanto, quando se analisa o indicado de subsídios da OCDE, percebe-se que os subsídios estão aumentando no mundo.

A respeito deste mesmo gráfico, o Audo, que já me criticou uma vez, irá dizer que o subsídio à esquerda é o subsídio oficial de governo, e o subsídio à direita é a transferência da sociedade para o produtor. De fato, é exatamente isso; à esquerda estamos falando de subsídio de governo, caixa âmbar; à direita, é a transferência da sociedade. Percebem-se, claramente, mecanismos para que isso não funcione bem, o que está sendo conversado neste momento em Genebra. Esta parte de subsídios é extremamente complexa e creio que ao término da cláusula de paz, caso termine um dia, porque é possível a prorrogação.

O subsídio à exportação, usado hoje apenas pela União Européia, é o de mais fácil eliminação, até porque a Europa está sozinha. De 1995 a 1998, a Europa usa praticamente 90% do que o mundo tinha para subsídio à exportação. Mesmo porque, há o crédito para exportação que Europa também usa, assim como Estados Unidos, Canadá e Austrália. Esses dois últimos países nossos parceiros no grupo de Kerns e não querem questionar muito esse ponto do crédito. Assim, essa é uma área muito complexa, que envolve interesses muito contraditórios dentro do próprio grupo de Kerns. Temos feito no BID algumas simulações, caso eliminássemos tarifas e subsídios às exportações, o que é algo muito difícil de acontecer, eliminar todas as tarifas e subsídios de *ambar box*. No entanto se isso acontecesse um dia os ganhos seriam imensos, principalmente, no setor de carne de frango, laticínios, bebidas, fumos, etc.

Quando se fala no impacto da eliminação das tarifas de subsídios sobre as negociações do Mercosul com a Europa, os ganhos são muito mais pronunciados, mas em produtos mais específicos como trigo, arroz, cereais, carne bovina, mesmo açúcar e laticínios. Ganhos esses que justificam a negociação. No entanto, de fato, não sei dizer se a Alca é globalmente benéfica para o

Brasil. Entendo, neste momento, que, como não sabemos o que será a Alca e todas estas rodadas, fica muito difícil fazer este tipo de exercício, mas ao mesmo tempo o Brasil tem que negociar e buscar o melhor resultado.

Concluindo, estamos diante de uma oportunidade histórica única. O Brasil tem que negociar em todas as frentes e tem uma lição de casa a fazer, principalmente nas áreas tributária, taxa de juros etc. E também precisa de maior coordenação nos setores privado, público e acadêmico. Essas negociações já estão avançadas e estamos demorando para reagir. Pelo fato de essas negociações estabelecerem-se, essencialmente, *trade off*, é importante que se meça com precisão o que está em jogo no momento em que se abre um setor ou mantém a proteção a outro, embora a sociedade se divida entre grupos que querem o avanço das negociações e estão dispostos a encarar uma tarifa zero na Alca e na União Européia e grupos outros que irão resistir bravamente a qualquer mudança tentando, inclusive, retroagir e adotar políticas há muito já abandonadas, como o modelo de substituição de importações. Por tudo, entendendo o debate muito importante e fico satisfeito que isso aconteça; mas para este debate ganhar consistência é preciso um número maior de estudos, estudos estes que estejam muito além da questão exportação-importação. Isso é o que de mais rico vi lá fora, o que ainda é muito incipiente no Brasil, tanto na área econômica como na área jurídica. Muito obrigado.

Slide 1

IBRAC
**II Seminário Internacional
de Defesa Comercial**
Subsídios na Agricultura

Marcos Sawaya Jank
Professor Livre Docente da ESALQ-USP
Especialista em Comércio e Integração Agrícola no
Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID)

Campos do Jordão, SP
16 de Agosto de 2002

Slide 2

NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

Oportunidade Única

- **MULTILATERAIS → OMC** Agenda do Desenvolvimento
- **REGIONAIS → ALCA e UE-MERCOSUL**
- **BILATERAIS → (?)** Mercosul/EUA (4+1), Brasil x ?

**AGRICULTURA → posição central na
agenda do Brasil e do Mercosul**

Slide 3

Mudanças Rápidas no Cenário Agrícola

POSITIVAS

- Aprovação da TPA (*Trade Promotion Authority*)
 - Possibilita avanço dos EUA na ALCA e OMC
- OMC: EUA lançam proposta arrojada para agricultura
 - “*Mea culpa*” após a Farm Bill 2002 (discurso x prática)
- OMC: Negociações de “métodos e modalidades”
 - Setembro: acesso a mercados e apoio interno
 - Final do ano: documento básico para a 5ª Ministerial
- União Européia: “linha básica” de reforma da PAC
 - *Mid Term Review* da Agenda 2000 (proposta da burocracia)
 - Pressões por reformas: integração UE-25, segurança do alimento
- ALCA: agenda definida e co-presidência Brasil-EUA

Slide 4

Mudanças Rápidas no Cenário Agrícola

NEGATIVAS

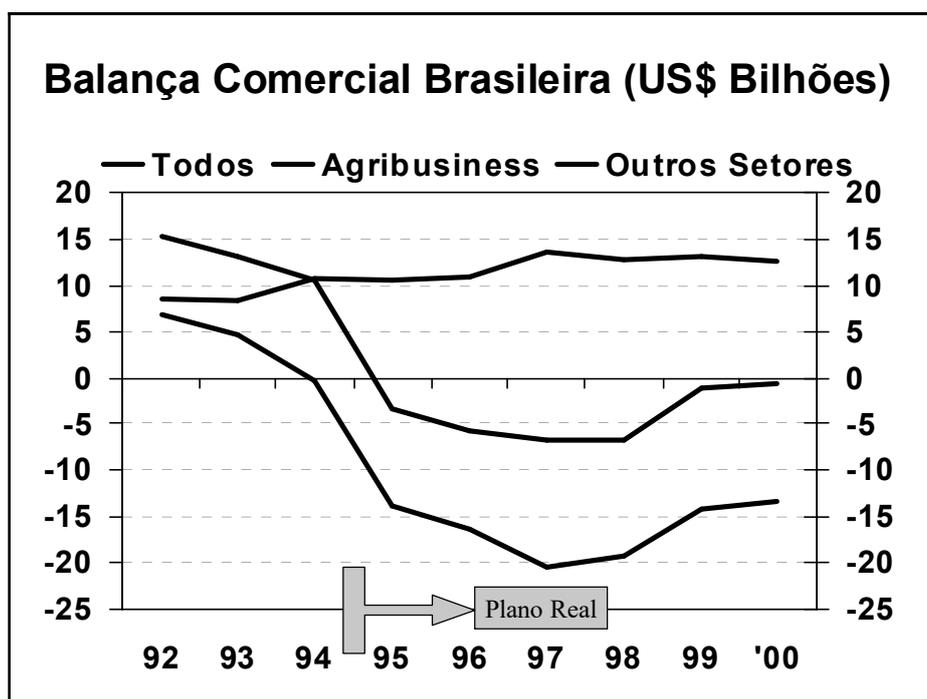
- Nova “Lei Agrícola” dos EUA (*Farm Bill 2002*)
 - Elevados preços garantidos sem qualquer controle de oferta
- Aprovação do TPA (*Trade Promotion Authority*)
 - Restrições: lista de 521 posições tarifárias sensíveis da agricultura
- OMC: EUA lançam proposta arrojada para agricultura
 - Exige maiores esforços da União Européia e aliados
 - Resistências em Washington (açúcar, laranja, lácteos)
- OMC: Negociações de “métodos e modalidades”
 - Possibilidade de impasse UE-aliados x Grupo de Cairns x EUA
- União Européia: “linha básica” de reforma da PAC
 - Resistências internas: França, Espanha, Portugal, Irlanda, Grécia
 - “Desvio de comércio” e investimentos para leste europeu
 - Segurança do alimento x novas barreiras não tarifárias
- ALCA
 - Maioria exige pouco e deseja manter acesso preferencial

Slide 5

Enquanto isso no Brasil....

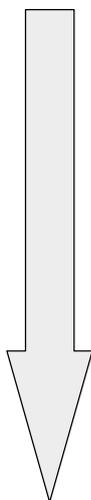
- Fala-se muito, mas ação deixa a desejar
 - Intenso debate na mídia e mesmo na política.
 - Resistência prematura (ALCA): “anexação”, “plebiscito”.
- Política comercial avançou, mas ainda funciona mal
 - Nova etapa em 2002-2008, depois de 40 anos de economia fechada e 10 anos de abertura unilateral: *trade-offs*
 - Descoordenação: intra-governo, governo x setor privado.
 - Academia ausente: bases de dados, estudos dinâmicos de impacto setorial, modelos de equilíbrio geral, etc.
- Interesse nacional → Brasil peca:
 - na definição dos objetivos e melhores barganhas de longo prazo.
 - na percepção das suas vantagens comparativas.
 - na indecisão e “retranca” excessiva.
 - na montagem de coalizões efetivas.

Slide 6



Slide 7

Evolução do Protecionismo na Agricultura Mundial



- Tarifas e Quotas Tarifárias
- Barreiras Não Tarifárias (Técnicas/Sanitárias)
- Subsídios (Domésticos e de Exportação)
- Garantias de crédito e abuso da ajuda alimentar
- Antidumping e Salvaguardas Especiais
- Questões Não-Comerciais
 - Multifuncionalidade, meio ambiente

Slide 8

MATRIZ DE INTERESSES DO BRASIL NA ÁREA AGRÍCOLA

	REGIONAL (ALCA e UE-Mercosul)	MULTILATERAL (nova rodada na OMC)
Acesso a Mercados	TOTAL (tarifa zero intra-bloco) Problema: Lista de Exceções	PARCIAL (redução a partir das tarifas consolidadas)
Subsídios ^(*)	RECUSA DOS PDs (temas sistêmico)	SIM

(*) Subsídios domésticos e todas os tipos de incentivos à exportação.

Fonte: autor

Slide 9

ACESSO A MERCADOS

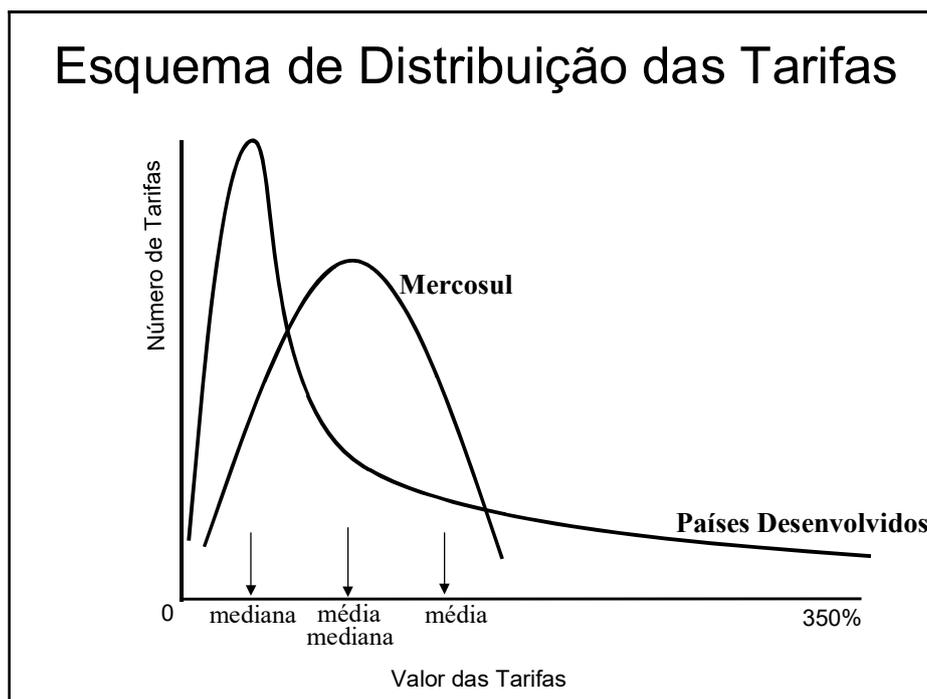
- Tarifas e Quotas Tarifárias
- Barreiras Não Tarifárias (Técnicas/Sanitárias)

Slide 10

NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS ACESSO A MERCADOS

- Maiores ganhos via áreas de livre comércio: ALCA e MS-UE
- Países em Desenvolvimento: exportações concentradas
- Pequenas Economias:
 - Dependência por acesso preferencial ou acesso livre
 - *Net Food Importers*: dependência por importações subsidiadas
- Média Economias:
 - Acesso preferencial e quotas NÃO resolvem o problema!!
 - Dependentes da eliminação total dos subsídios e proteções (Cairns)
- Grandes Economias:
 - Setor “politicamente sensível” na Europa, NAFTA e Japão
 - Problemas: quotas e picos tarifários e área sanitária (SPS e TBT)
- Maiores ganhos do Brasil estão na ALCA
 - Tarifas ponderadas pelas exportações e restrições sanitárias

Slide 11



Slide 12

Estruturas Tarifárias Comparadas

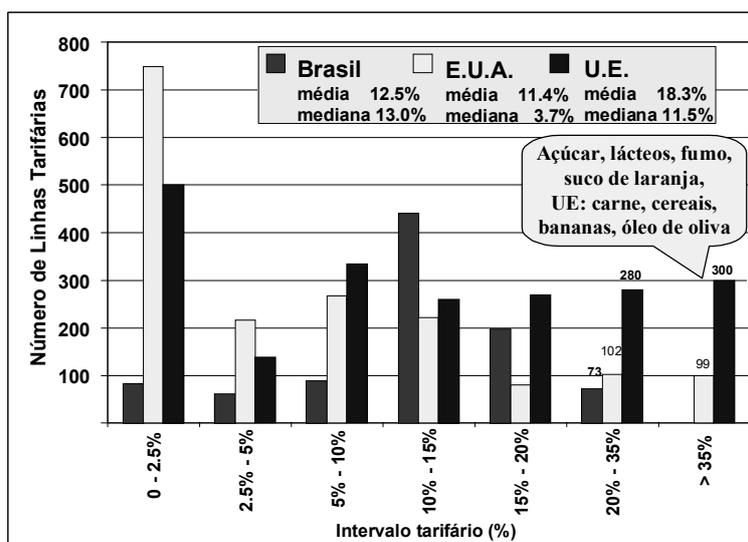
AGRICULTURA

	Mercosul	UE-15	EUA	Canadá
Média (%)	12.5	18.3	11.4	22.4
Mediana (%)	13.0	7.7	3.7	3.0
Maximo (%)	32	252	350	538
Desv Padrão(%)	5.7	24.5	32.0	63.1
Linhas Tarifárias	933	2,079	1,736	1,361
Tarifas > 30%	1	362	120	130

Nota: Sistema Harmonizado a 8 dígitos, incluindo a conversão de tarifas específicas e mistas para *ad valorem* equivalente e todas as quotas tarifárias.
Fonte: Hemispheric Database of the Americas, TRAINS, COMEXT, AMAD.

Slide 13

PERFIL DAS TARIFAS AGRÍCOLAS (2000)



Nota: Sistema Harmonizado a 8 dígitos, incluindo a conversão de tarifas específicas e mistas para *ad valorem* equivalente e todas as quotas tarifárias (TRQ).

Source: Hemispheric Database of the Americas, TRAINS, COMEXT, AMAD.

Slide 14

SUBSÍDIOS

- Domésticos
- Incentivos à Exportação

■ Maiores ganhos via OMC

Tema sistêmico → Negociações Multilaterais

Slide 15

Origem do Problema na Agricultura

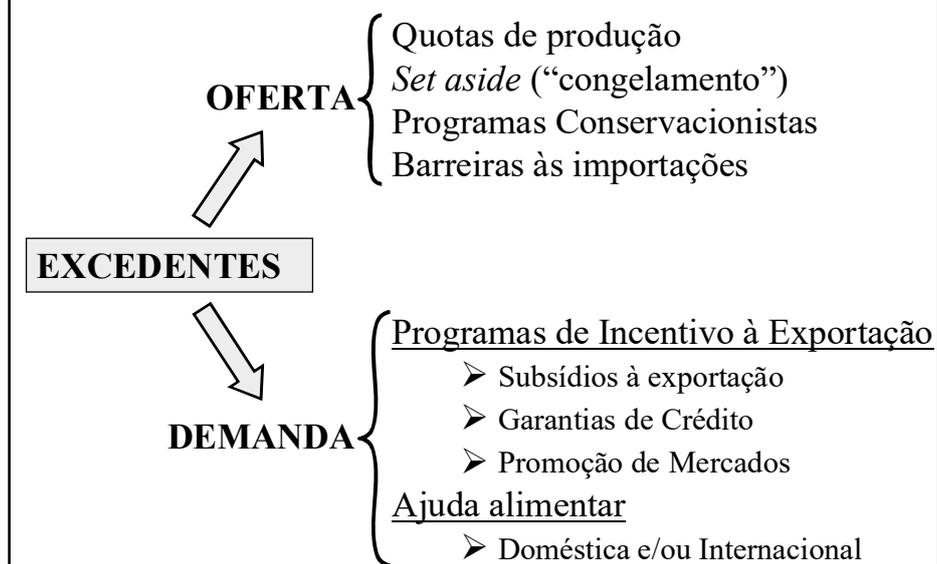
- Oferta e Demanda Agrícola → **altamente inelásticas**
- Preços garantidos e pagamentos baseados na quantidade produzida ainda representam 70% dos subsídios totais dos países desenvolvidos (OCDE)
- Regra Geral → preços superiores ao equilíbrio de OxD



EXCEDENTES DE PRODUÇÃO

Slide 16

Impacto sobre a Formulação da Política Agrícola



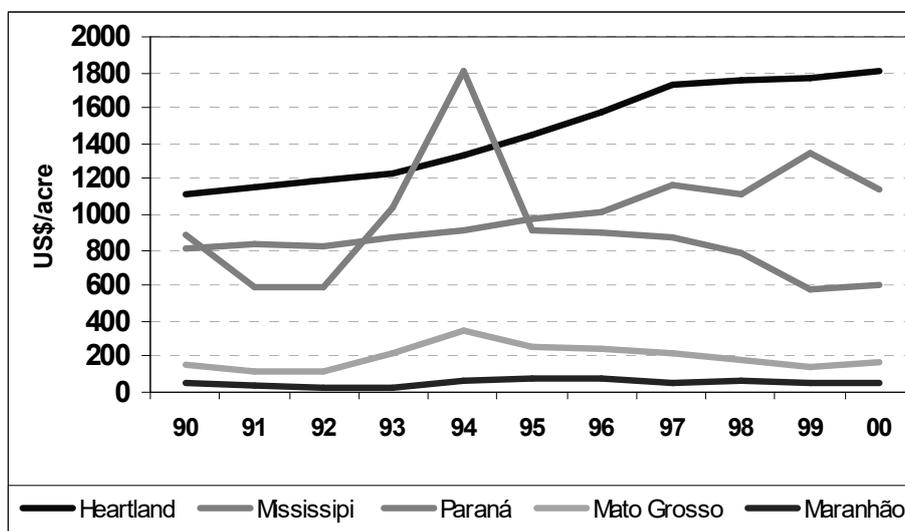
Slide 17

NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS SUBSÍDIOS DOMÉSTICOS

- **ESTADOS UNIDOS: negociador de “mãos amarradas”**
 - Caixa Amarela: possibilidade de estouro do limite de US\$ 19 bi
 - Dois “circuitos viciosos” simultâneos: preços commodities e terra
- **UNIÃO EUROPEIA: lenta reforma (2002-06)**
 - Governos “conservadores”: França, Itália (Alemanha?)
 - Integração de 10 novos países do Leste Europeu
 - Diretrizes do processo de reforma:
 - (+) Preços Garantidos → Ajuda Direta e Subsídios Ambientais
 - (+) *Food Security* (quantidade de alimentos) → *Food Safety* (qualidade)
 - (--) Relações preferenciais → ACP, SGP, EBA
 - (--) Barreiras Não-Tarifárias, multifuncionalidade, eco-condicionalidade

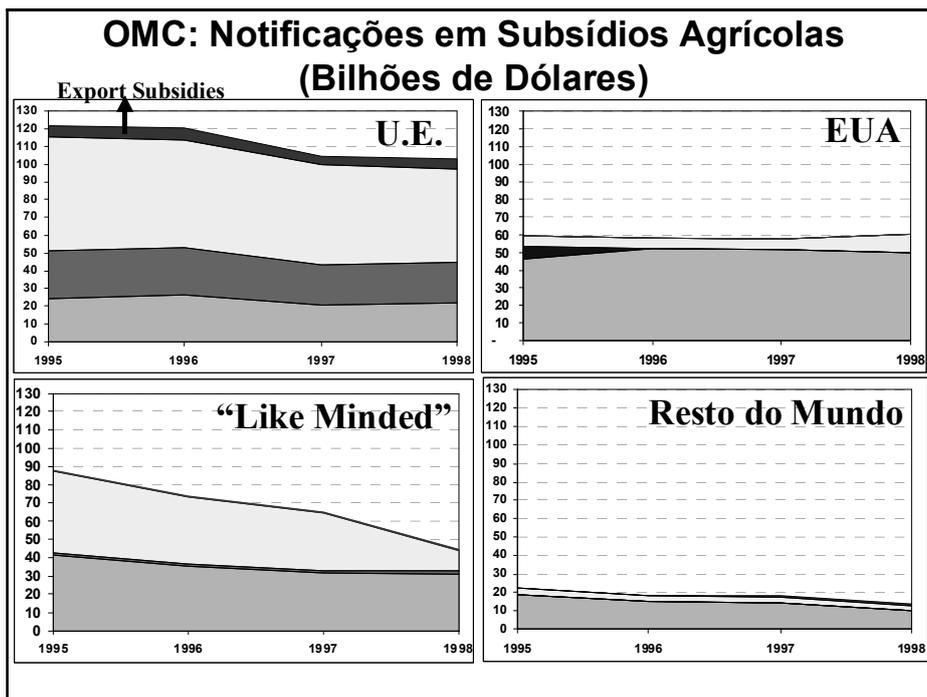
Slide 18

Comparação dos Preços de Terra

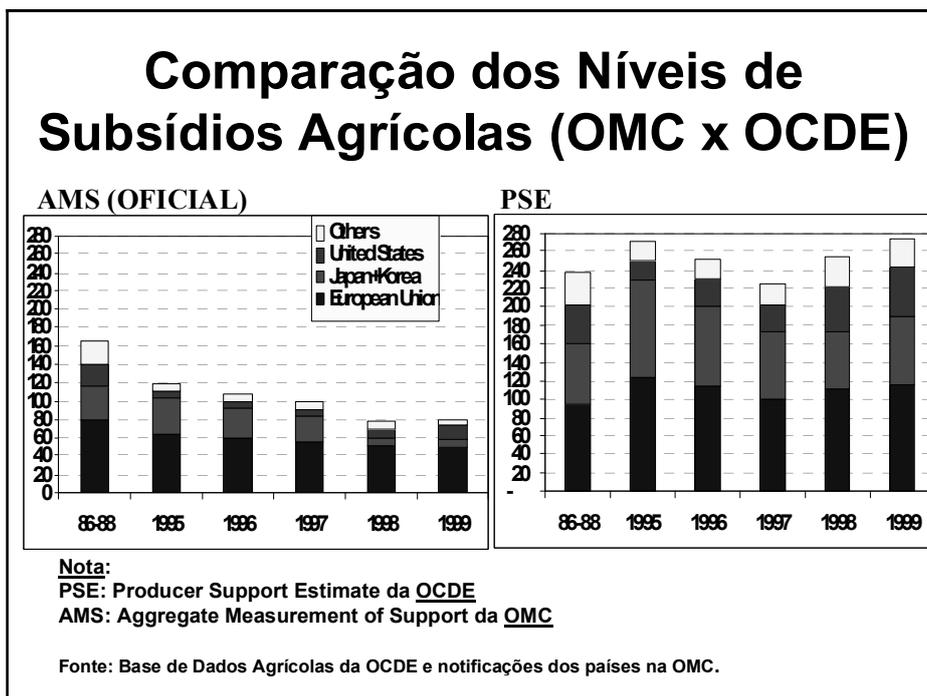


Fonte: IBGE e USDA

Slide 19



Slide 20



Slide 21

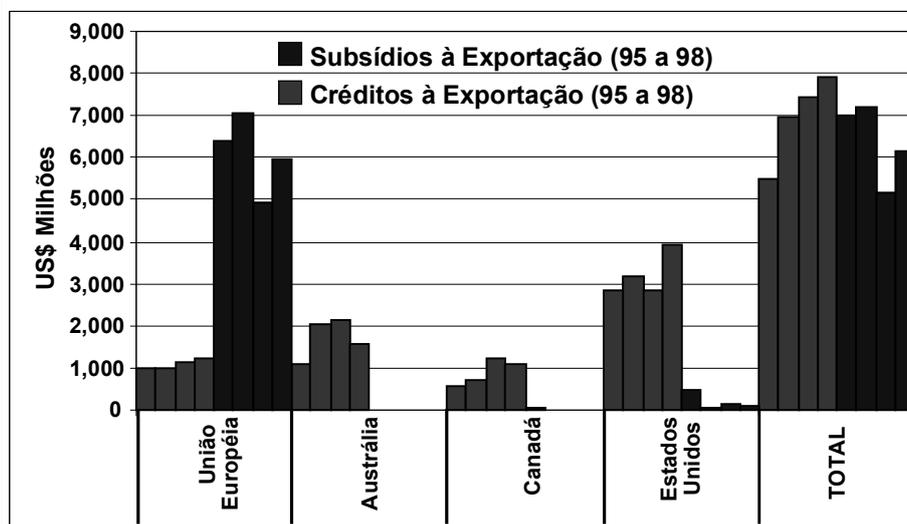
NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS

SUBSÍDIOS À EXPORTAÇÃO

- Conquista mais provável → todos contra a UE
- ... mas insuficiente → “escapes alternativos”
- (créditos, ajuda alimentar, empresas estatais)

Slide 22

SUBSÍDIOS E CRÉDITOS À EXPORTAÇÃO NA AGRICULTURA



Fonte: OMC e OCDE

Slide 23



Slide 24

CONCLUSÕES

- Oportunidade histórica única
- Negociar em todas as frentes e mais algumas
- “Lições de Casa”
- Coordenação: público, privado, acadêmico
- ↻ Importância → Prioridade → Barulho ↻
 Resultados ← Ação organizada ← Preparação
- “Timing”

ANTONIO FERNANDO GUIMARÃES BESSA

Na parte da manhã estiveram com palavra as meninas do Decom, e na parte tarde os meninos da agricultura. Passo a palavra à Dra. Vera Thorstensen, assessora da Missão Brasileira em Genebra. Neste momento é encarregada de coordenar a Carta de Genebra, um documento produzido mensalmente, de excelente qualidade, que fornece informação a todos os setores envolvidos na negociação; é doutora pela FGV/SP, onde é professora também do programa de pós-doutorado em Harvard nos Estados Unidos, tendo participado ativamente do Centro de Estudos Europeus em Bruxelas e do BID em Washington. Dra. Vera, a palavra.

VERA THORSTENSEN

Obrigada. É um prazer estar aqui no IBRAC. É muito bom ver uma sala cheia de pessoas interessadas. Passo agora para o nome do seminário. Sinto muito, senhores, mas *dumping*, como tal, não existe na regulamentação do comércio internacional. Subsídios havia desde o Gatt velho, não o conceito, mas regras esparsas. Na Rodada do Uruguai, finalmente conseguiram definir o que eram subsídios. O problema todo era a briga entre os grandes aviões, e no fim ninguém teve coragem de definir o que era *dumping*. Aqui entra-se na discussão que os correntistas, aqueles que gostam da concorrência, travam: se é preço predatório ou não, se é preço abaixo do custo mínimo, custo médio. Então, por favor, corrijam a palavra porque no comércio internacional o que se fala é *antidumping*. Quero dar, em grandes pinceladas, o que está acontecendo na OMC e os impactos da Alca e do Mercosul.

O primeiro ponto, o contexto geral, o que está acontecendo em Genebra. Tenho uma visão mais cínica que a do Marcos Jank. O que aconteceu no primeiro semestre? O ambiente estava morno, embora a rodada estivesse lançada, porque faltava liderança americana, sem tambor americano aquilo não anda, e isso apareceu, claramente, com o TPA. Para mim, o TPA é o claro pagamento para quem suportou o Senhor Bush. Existe claramente um discurso para o mercado interno e um discurso para o mercado internacional e será necessário conviver com este discurso duplo, dúbio, por muitos anos. Para mim, o TPA só saiu por causa do *Farm Bill*, do subsídio do aço e da proteção à área têxtil. Dizíamos, a OMC não vai para frente, a rodada está morna, tudo porque faltava liderança americana. Eles chegaram. Então, preparem os seus corações e os seus bolsos porque isso, claramente, irá atingir todo mundo.

O contexto geral é um momento novo, dado a partir da reunião do *Trade Negotiate Committing*, no final de julho, depois veio a proposta da agricultura para mostrar que eles entraram em cena, uma vez o PTA aprovado. Imediatamente, um assunto que estava sendo bloqueado, que era o acesso a mercado, a Índia liderava alguns países em desenvolvimento que queriam discutir o acesso a mercados não agrícolas, porque dizia não querer o paralelismo entre agricultura, que tem modalidades e prazos definidos, com acesso a mercado. Resolveram o problema. A OMC tem hoje para todos os grupos negociadores e todas as sessões especiais prazos e programas definidos até Cancun, que será em 14 de setembro de 2003.

Sobre o acesso a mercados, o grande tema é discutir métodos e modalidades. Aqui faço uma ressalva. Na OMC, estamos negociando tarifas consolidadas, ou seja, o famoso êmbolo segundo o qual se tiram liberdades, e do que se pode fazer a tarifa aplicada que fica se movimentando em volta do êmbolo que vai abaixando. A agricultura tem um consolidado de 55% e os produtos industriais de 35%, e é isto que vai abaixar. Fazendo um paralelo com as negociações regionais, temos que na OMC a grande estratégia do Brasil é não mexer nem com a União Européia, por causa do acordo regional, nem com o pessoal da Alca, outro acordo regional. Nosso grande foco para a OMC são os outros países, a China, Índia, África do Sul, com quem discutimos os produtos dos quais queremos abaixar as tarifas consolidadas.

No regional, fique claro, é que se falam em tarifas aplicadas. Entendendo que esta é uma discussão política, é questão de quanto se dá ao setor antes que o desbravamento regional “morda” o setor. Quando se parte da consolidada, nos primeiros anos, quando se baixa, não se pega o setor. Em compensação, nos últimos cinco anos, aí “morde” de vez. A questão é como o setor gosta de ser “mordido”, em pequenas bocadinhas ou em grandes bocadões. A coalizão já se posicionou e hoje concorda com o início da tarifa aplicada. Sobre a agricultura, não vou falar. Apenas dizer que há coalizão no setor agrícola, e que os setores industrial e serviços já estão harmonizados.

Sobre serviços, há mandato negociador para serviços desde a rodada passada, há métodos e modalidades aprovados, e, no final de julho, os países entraram com os pedidos, inclusive o Brasil, para que liberalizassem os setores. Na área de serviços, existem quatro áreas de prestação: o serviço que voa, o consumidor em turismo que é trasladado, a empresa que se instala e o consultor que viaja. Nessas áreas já se tem, desde a rodada passada, uma lista de compromissos do Brasil de quais setores gostaria de liberalizar e de que modo. O setor de serviços, como não tem tarifa na fronteira, é controlado pelo comér-

cio internacional através da regulamentação interna. Não sei se o Brasil fez a lição, mas os outros países fizeram, e já listam na sua proposta todos os pontos da legislação brasileira que consideram barreira ao comércio internacional.

Aqui uma conversa de bastidores. Alguns senhores do legislativo pediram ao presidente que saísse da negociação porque a educação estava incluída. Ninguém está falando de educação, o capital estrangeiro não vai entrar no setor de escola pública ou universidades. O capital estrangeiro está muito interessado na área de línguas e na chamada educação terciária. O que é muito bom um pouco de concorrência. Assim, é preciso clareza para verificar o que foi consolidado nas listas passadas e analisar o que pode ser liberalizado ou não, isto que está em discussão.

O quinto ponto da agenda de Doha seria a área de regras. Ele é claro ao falar de subsídios, *antidumping* e acordos regionais, tudo está embutido no grupo negociador de regras. O importante é entender muito bem qual o nosso mandato negociador. É preciso aprender ler o “gattês”. Quando estiver escrito *we agree to negotiations* significa que é realmente para negociar. Quando estiver escrito *we agree to exam*, esqueça, é para examinar, não é mandato negociador, é mandato de entendimento entre as partes.

Na área de subsídios e *antidumping* saiu em Doha, embora os americanos dissessem desde o início que, se não fosse o “11 de setembro”, não haveria mandato nessa área. E claro, não haveria Doha porque os outros países não iriam aceitar. Entretanto, o mandato é claríssimo, *nós acordamos em negociar sem alterações e conceitos, em princípios básicos, e na eficácia dos instrumentos nacionais*. Ou seja, vamos negociar subsídios e *antidumping* com restrição muito grande. Não se vai mexer no conceito básico de subsídio, nem no conceito de *antidumping*, tanto quanto nos objetivos e princípios, o que se quer é mexer no acordo multilateral para que o uso do *antidumping* e do subsídio não se torne discricionário e flexível, como é no momento.

A respeito da situação atual dos acordos regionais, foram notificados mais de 200 acordos, 70 em exame no Comitê de Acordos Regionais para se verificar a compatibilidade dos acordos com as regras da OMC. Até o momento o Comitê chegou à conclusão de que nenhum acordo é compatível com a legislação da OMC porque os países-membros da OMC não se entendem nos conceitos básicos contidos no artigo 24 do Gatt velho e no artigo 5 do Gatts, que é o acordo de serviço. Esses são pontos que estão todos na mesa de negociação, e nós, que estamos negociando acordos regionais com a Comunidade e os Estados Unidos, devíamos estar estudando esse assunto. Enquanto se discute o Mercosul, e por enquanto ele vai mal, ninguém está interessado em discutir

esses conceitos, nós nos esquecemos que estamos negociando com “gente grande”, Estados Unidos e Comunidade Européia, e que temos que usar as regras para o nosso lado. Exemplo é a negociação da Comunidade Européia, em que umas senhoras muitas simpáticas, negociadoras espanholas, sustentaram, e isso está nos jornais, que segundo as regras da OMC, dentro de um acordo regional, as partes tinham que negociar 85% do *current trade*. Isso nunca foi determinado pela OMC. Estou neste Comitê desde que nasceu e a Comunidade Européia nunca concordou em quantificar esse número, porque se quantificado ela não passará no exame de compatibilidade em relação à EFTA e à Europa Central. Esclarecendo, não existe regra da OMC que fale em 85% e nada há sobre *current trade*. O que é *current trade*? O *current trade* entre Estados Unidos e Brasil e Estados Unidos e Comunidade é o comércio corrente. Se houver tarifa proibitiva, não há comércio corrente daquele bem e acaba-se excluindo da negociação exatamente este bem. Por isso é absurdo aceitar o *current trade*, tem que se falar sim, em *total trade*, que é somar tudo o que a Comunidade importa, tudo o que os Estados Unidos importam, sentar e negociar. Vai haver lista de exceção, setor específico, 20 anos, embora a grande parte seja de 10 anos; entretanto, vai se negociar produto por produto. Do contrário, não se consegue negociar mais nada, porque as tarifas não permitem.

O artigo 24, ao falar de acordos regionais a respeito de as partes zerar barreiras tarifárias e não-tarifárias, lembrem-se que não se pode prejudicar terceiros. Assim, quando ele falar em zerar barreiras e tarifas outras que são as *other restrictions on trade*, que chamamos “ORCs”, *other restrictions on commerce*. O que é uma ORC? O acordo lista algumas cotas, restrições quantitativas etc. Pergunta-se: e *dumping* entre as partes? E subsídio entre as partes? E regra de direito preferencial? Esta é a discussão, o que significam as *other restrictions on trade*? Essas restrições significariam alterar todo o relacionamento Mercosul e Comunidade.

Outro ponto que considero importante em acordos regionais é a *nabbling clause*, que significa realizar o acordo, notificar, mas ninguém examinar. O Mercosul embora fosse um acordo de pobres, mas de pobres significativos, teve de ser notificado no Comitê de Desenvolvimento, dentro da *nabbling clause*, mas também, segundo o artigo 24, para ser examinado. Logo, pergunta-se o que está acontecendo com acordos regionais de países muito pobres, exemplo Asian, que não notifica nem é analisada.

Também, está em negociação final a questão das regras de origem não preferenciais, cujo demandante na rodada anterior foi o Estados Unidos para resol-

ver seu problema sobre *custom commerce*, uma vez que há uma jurisprudência americana dizendo que a regra é homogênea, ou seja, internamente vale para tudo. E o *commerce*, que aplica *antidumping* e anti-subsídios, não aceita porque ele quer usar suas próprias regras na aplicação que, por sinal, não tem nada a ver com as regras da Aduana. Os Estados Unidos pediram para que isso fosse negociado em 1986 e, agora, em 1995 estávamos discutindo a regra de origem produto por produto. Regra de origem é um instrumento fundamental de política industrial, comercial porque é a base para a aplicação do direitos já tratados. Têxtil, por exemplo, é um carrossel. Um país fia, o outro tece, o outro tingem, o outro costura e o outro passa e coloca a etiqueta. Não há o que defina a origem.

A área de pescado. A comunidade diz que até 12 milhas é do país costeiro; a partir de 12 milhas é da bandeira do país que pesca. Os sul-americanos, por sua vez, têm a Convenção do Mar, até 200 milhas é brasileira, depois de 200 milhas é da bandeira. É tão complicado, é tão político e envolve tantos interesses que o Comitê chegou à conclusão que no nível técnico não há solução, agora a questão está na mão dos embaixadores e vai acabar na mão dos ministros em Cancun. É uma questão muito complexa. Ao se definir regra de origem se estão deslocando indústrias, setores. Na última reunião, julho deste ano, os Estados Unidos disseram para encerrar este acordo e, a partir de então, cada país selecionaria os instrumentos onde aplicar as regras de origem. A questão permanece, mas creio que isso seria uma decisão de ministro estando fora, inclusive, da esfera de embaixadores.

Retomando regra de origem, que é a base de tudo, no caso de se colocar o *antidumping* contra um país e o produto voltar a aparecer, o caso do coco da Suíça é um exemplo, resolve-se este problema de *circunvention* e *antidumping* via regra de origem, se o produto é coco ralado basta ver onde nasceu o coqueiro. Isso resolveria o problema de *circunvention* na área têxtil, o problema de *circunvention* na área eletrônica, além de outras. Outro problema muito sério que logo acarretará uma negociação multilateral das regras de origem preferenciais acontece quando os países são muito próximos e as regras de origem são muito parecidas. O Brasil, que entrará agora em um acordo duplo, tem um problema muito sério. Todo o conceito de regras de origem da União Européia baseia-se no conceito de valor agregado, logo, o produtor e o exportador têm que guardar as notas fiscais para saberem o total do preço de produto. Os Estados Unidos, de modo diverso, não aceita valor agregado. O Nafta tem valor agregado apenas para automóvel, e não é valor agregado, é custo, já se manifestando que na Alca será, também, saldo tarifário e não valor agregado. Assim, num futuro próximo, haverá linha de produção que exporta só para a Comunidade Européia, será necessário alterar a linha de produção,

isto tudo implicando na negociação de um acordo de regra de origem não preferencial. Campo muito fértil para os advogados.

O sexto ponto da rodada fala de propriedade intelectual. No acordo passado falava-se na negociação de um sistema de notificação e registro para vinhos, cuja tradução oficial é bebidas espirituosas, ou seja, destilados, que implica, por exemplo, na proibição de fabricação de champanhe no Rio Grande do Sul, por exemplo. A novidade é que a Comunidade Européia está empenhando seus esforços para estender o registro para produtos alimentares, o que implica a proibição da produção de qualquer produto que a Europa peça proteção de indicação geográfica, buscando proteger o segmento de queijos. Assim, os queijos “tipo brie” e “tipo camambaire” estão proibidos, a palavra tipo está proibida. O queijo parmesão também está proibido, porque queijo parmesão é o queijo feito em Parma, com proteção geográfica, que não pode, portanto, ser produzido no Brasil. A causa são os bilhões que estão por trás disso. Esse é um tema de implementação, quem está lendo a Carta de Genebra sabe que implementação é um tema muito contestado na própria OMC.

Outro tema novo é a questão da biodiversidade, ou seja, a negociação de um sistema de proteção da propriedade intelectual da biodiversidade. Trata da proteção da planta medicinal que contém um princípio ativo importante que dá origem a um remédio. Fala-se na existência de cerca de 10 mil patentes de plantas roubadas, a idéia é usar os princípios da biodiversidade e colocá-las na OMC para proteger, indicar o nome do país de origem da planta e dividir os ganhos da exploração dessa patente. Este é um tema que está em negociação.

O sétimo ponto trata da área de novos, que falarei mais adiante como concorrência, investimentos e meio ambiente. Entretanto, é válido ressaltar que para concorrência e investimentos há mandato negociador, mas com sinalização para aguardar. A Índia quase bloqueou o lançamento da rodada dizendo que quer tempo para pensar sobre os temas concorrência e investimentos, pontos de Singapura. Temas que não estão sendo estudados desde 1996, mas que não se pode negociar. Esta é a linguagem da OMC, há a fase de estudo do acordo que não se confunde com a fase negociadora. A Índia ainda colocou a condição de que a decisão sobre modalidades será na 5.^a Ministerial em Cancun, baseada em consenso explícito, fazendo o presidente da Conferência, inclusive, um *ruling* sobre o assunto, o que significa que cada país diz se pode bloquear ou não.

Sobre meio ambiente, os países em desenvolvimento conseguiram que esses temas não entrassem, com o receio de que isso se transforme em uma barreira

significativa do comércio. A questão não é apenas discutir se se devem apreender casacos de pele, porque a venda está proibida; se as presas de marfim dos elefantes devem ser apreendidas e queimadas; se os golfinhos devem ser preservados nas redes que caçam os atuns, isso inclusive já foi motivo de painel; se as tartarugas têm que sair pelas *safety nets* que pegam as lagostas e camarões. O meio ambiente entrou pela porta dos painéis, e a nossa percepção é de que se possa ter barreira, porque não é só animais em extinção, pode ser também aço. Não seria *dumping* social, como já discutido aqui, mas seria *dumping* ecológico. Como os americanos afirmam, se a autoridade brasileira permite que a empresa que produza aço polua o meio ambiente, o custo é menor, então se teria *dumping* ecológico. Assunto que estaria na discussão sobre meio ambiente e regras. Na negociação o tema ficou claro. Cabe a negociação, apenas, a relação dos acordos de meio ambiente, das convenções de meio ambiente e saber se suas cláusulas comerciais são compatíveis ou não com a OMC.

A área de *labling* está para ser estudada e não negociada. *Labling* é um acordo, em que se especificam regras que certifiquem se o acordo é ou não ecologicamente correto. Se não for, a OMC entra, justamente o que não querem os países em desenvolvimento. O problema aqui é transformar as regras em rotulatórias e estabelecer quais as regras para que a ecologia seja incorporada à exportação.

Entre os temas novos, facilitação também está parado. É bastante claro para o Brasil que a regra de origem é um instrumento bastante compreensível de facilitação, embora os americanos pressionem muito, tanto o Brasil como os países em desenvolvimento, para que aceitem a facilitação de comércio. No entanto, o ponto mais importante para nós que é regra de origem, eles não aceitam negociar, demonstrando a incoerência de sua posição.

O oitavo ponto de negociação trata da implementação, que para o Brasil, segundo o § 12, faz parte do programa de trabalho. Os Estados Unidos e a União Européia ainda discutem se implementação faz parte do acordo ou não. Se implementação é para discutir acordo, implementar acordo velho, segundo essa lógica não se aprovaria nada de importante. O problema não existiria porque a maioria dos temas está ligada a *dumping* e subsídios e, como há mandato negociador para esses temas, o problema não existiria; entretanto, têxtil, salvaguarda e TRIMS estão em implementação e não têm mandato negociador. Aqui volta-se à questão do viés intervencionista ou liberalizante, e, se TRIMS é essencial para países que querem fazer política industrial, evidentemente, parto do pressuposto de que política industrial não é um palavrão. Apenas um comentário, para os neoliberais, após o *melting down* dos Estados

Unidos depois dos escândalos no mercado financeiro, não acredito que o mercado saiba se auto-regular.

O nono ponto é sobre solução de controvérsias. Sobre esse tema há cerca de dez pontos em revisão que devem acabar até o fim do ano. Aquele que lida com o assunto sabe como esses pontos são importantes. Trata-se da questão do painel de implementação, da possibilidade de retaliação antes da implementação, de penalizar na forma de retaliação de produtos que mudam de seis em seis meses. Também, o problema de se concordar ou não com que a OMC tenha um grupo permanente de painelistas. Ou seja, é momento de verificar as propostas e temas que estão sendo negociados na revisão e é fundamental que vocês, advogados, digam ao governo o que pensam a respeito de forma ordenada e coerente via, por exemplo, o IBRAC.

O décimo ponto trata dos novíssimos temas, que são aqueles de pequenas economias, o que é muito complicado, porque, a partir do momento em que se cria uma categoria de pequenas economias, eles poderão fazer algo que nós não poderemos. Outra tema novíssimo é a relação entre *trade* (comércio), dívidas e finanças, assunto que nos interessa pela volatilidade de capitais. O último é transferência de tecnologia, tema que foi pedido pelo Paquistão e pela Índia, mas é assunto que interessa ao Brasil. Exemplos são os subsídios que o americano dá para a transferência de tecnologia para o setor de armamento, um orçamento de 800 bilhões. Toda a tecnologia desenvolvida que pelo *pill over* é paga pelo tesouro americano na área de defesa que vai para área comercial, ou seja, as indústrias que comercializam o produto. Isto está sendo falado e foi o Brasil que levantou, via representante do Ministério da Ciência e Tecnologia. Lembramos que todos esses temas são para estudar e não para negociar. Com esses dez pontos encerro a minha fala. Deixo, aqui, apenas três recados.

Primeiro, prestar muita atenção na linguagem da OMC, que não é linguagem de Código Penal. Trata-se de uma linguagem negociada que começa com um querendo branco e o outro querendo preto; após dez anos de negociação fica cinzento; e se levam outros dez anos na implementação, discutindo a interpretação do conceito. Isto é OMC. Querer fazer um processo dedutivo claro, como se faz no direito tradicional, significa nunca entender a OMC.

Segundo, não querer transformar a solução de controvérsias num processo comum de tribunal, como se está habituado. Trata-se de solução de controvérsias em um ambiente diplomático, onde as partes desta história são Estados soberanos. O exemplo da Embraer é típico, perdemos um, ganhamos outro,

estamos há seis anos brigando e está claro que a solução é diplomática, porque a linguagem do acordo já está ultrapassada pelo próprio mercado. Portanto, esqueçam de transformar a linguagem da OMC em linguagem tradicional, quanto mais o órgão de solução de controvérsias em um tribunal normal.

Terceiro, este recado é para a imprensa e a própria maneira que se discute e fala das três negociações. Cuidado, são três tabuleiros ao mesmo tempo sendo negociados, e, tantos nos como nas reuniões de coalizão, vêm-se apenas a Alca e tarifas. O que está errado, é muito claro que são três negociações, os jogos são diferentes. Está bastante evidente, como não estava há meses atrás, que no regional é apenas acesso a mercados, zerar a tarifa; na OMC é a discussão de regras e defesa. Ainda, os novíssimos temas, concorrência e investimentos: ocorre exatamente o contrário, ou seja, o americano e o europeu não vão conseguir muita coisa porque não vamos deixar, então pretendem jogar toda sua força no regional. Vão querer zero na Nafta, onde se têm investimento, concorrência, meio ambiente e cláusula social. O jogo é diferente, é para jogar no regional acesso a mercado, deixando para a OMC os outros países. Regras de defesa, inclusive na agricultura, é tudo na OMC. Atenção, não queremos nada de investimento e concorrência muito específicos, não temos interesse nenhum em diminuir os graus de liberdade que temos. Por isso, é fundamental acompanhar os três, embora haja uma supervalorização da Alca, em detrimento de uma abordagem muito mais ampla que é ver onde os jogos se cruzam, como vamos jogar e onde vamos ganhar.

Por fim, dizer que o IBRAC sofre de miopia, nasceu como consumo, afirmou-se como concorrência e hoje discute comércio. Bem, esses seminários não deviam ser separados, porque mesmo concorrência tem o viés de defesa. O tema tem que ser analisado em conjunto e, ainda assim, não se pode falar de concorrência sem investimento porque é uma negociação casada na OMC. Da mesma forma que não se pode falar de concorrência, sem falar em TRIMS, ou investimento sem serviço. Por isso, penso fundamental e até uma missão nobre do IBRAC ser o coordenador das cabeças pensantes que gostam desta área e oferecer para o governo essa discussão diferente da coalizão cujo forte é a indústria ou do *agrobusiness* que trata da agricultura. Obrigada.

DEBATES

ANTONIO FERNANDO GUIMARÃES BESSA

Agradeço à Professora Vera Thorstensen. Passemos, agora, aos debates.

EDGAR PEREIRA – PROFESSOR DA UNICAMP E CONSUTOR

Observa-se em todo trâmite, toda negociação em curso, todo tabuleiro, que este conjunto de instituições internacionais deslancha um processo negociador de longo prazo, complexo, onde há trocas aqui e ali que, como resultado, retirou ao longo do tempo a autonomia do Estado, da nação. Ou seja, cada país tem que, individualmente, negociar em todas as áreas, em todos os planos e isso reduz, em grande sentido, o grau de autonomia na formação de políticas próprias. De outra parte, vivemos hoje uma conjuntura de mudança política de governo, onde não há nenhum candidato que não traga na sua proposta de governo a substituição de importação e estímulo às exportações. O que parece, à primeira vista, inviável, visto que toda a classe política propõe um modelo de mudança que prega a promoção da substituição de importação pelas exportações, sem que isto esteja ao alcance da política doméstica. Qual a visão de quem está diretamente envolvido nas negociações, desta absoluta discrepância de *timing* de condicionantes externos e demandas internas?

AUDO FALEIRO

O Ministério das Relações Exteriores não cria o interesse nacional, ele identifica. Se houver, não só por parte do governo, mas da sociedade civil, dos setores organizados. Uma conformação de determinadas tendências, determinados modelos, o papel do Ministério das Relações Exteriores, aqui falo institucionalmente, é traduzir isso, criar um ambiente externo mais favorável para que esses aspectos identificados possam se tornar a realidade. A análise hoje na agricultura, por isso fiz questão de dizer, identifica dois grandes grupos de interesses. Um eliminar as barreiras que existem via tarifas, medidas sanitárias, barreiras técnicas, subsídios etc. Mas há também a necessidade, dado o modelo de agricultura potencialmente existente no Brasil, de criar coberturas jurídicas para atuar com políticas públicas que não possam ser questionadas internacionalmente. Concordo com você que as candidaturas todas sinalizam para uma política mais ativa de participação de um Estado não apenas como regulador, mas também como fomentador de políticas de substituição à importação, cujos detalhes são muito difíceis de vislumbrar sob a égide de um governo que não acabou. Isso somente ficará claro a médio e longo prazo. Por isso que, preventivamente, nossa atuação tem sido, por exemplo na Alca, de jogar todas as grandes decisões para o ano que vem, para que o próximo governo tenha, à luz da nova recomposição de forças no Executivo e Legislativo, flexibilidade para fazer os ajustes necessários. Mesma coisa na OMC, Mercosul e União Européia.

Do ponto de vista institucional, a posição do Ministério das Relações Exteriores, nesse ano, é não tomar nenhuma grande decisão. Durante as negociações do Mercosul, a posição brasileira, em todos os foros, foi a de ganhar prazo para que as decisões aconteçam no ano que vem. Na Alca também foi assim, as negociações sobre acesso eram para se iniciar em maio; adiamos para o ano que vem. Na União Européia a mesma coisa, isso será adiado para depois de outubro. Também na OMC, estamos fazendo exercício de retórica.

Como Ministério das Relações Exteriores nos cabe fazer isso, na medida em que o grande divisor de águas é o pleito eleitoral, e o quadro ainda está muito indefinido e, apesar da indefinição, as próprias substâncias das propostas e dos programas de governo ainda são bastante superficiais. Além de a composição de forças que apóia cada um dos candidatos ser muito heterogênea. Então não há elementos para se atuar concretamente e precisa-se ganhar tempo.

VERA THORSTENSEN

Estranho muito que pessoas ainda falem não vamos fazer isso porque atenta contra a nossa soberania. No mundo de hoje, a partir do momento em que se exporta um fio de cabelo, um quilo de aço ou um quilo de açúcar, deixou-se de ter a plena soberania. Ou engaja-se nas regras internacionais, ou não se faz nada.

No passado os países eram totalmente fechados isolados, com plena soberania nas decisões internacionais, mas os conflitos econômicos e comerciais resolviam-se com a guerra. Hoje é mais civilizado, alguns advogados e diplomatas. Este é o motivo do sucesso da União Européia que ao longo de cinco séculos se viu às voltas com a guerra e agora soma cinquenta anos de paz, conseguida às custas da integração econômica, do direito comunitário, onde os países abrem mão da sua soberania para viver em paz.

É preferível um Brasil sozinho e autárquico que não possa brigar com o grande ou um centro de solução de controvérsias onde a Costa Rica enfrentou os Estados Unidos, onde Brasil e Venezuela enfrentaram os Estados Unidos? Se por um lado perdem-se liberdades, por outro ganha-se de maneira clara e patente no processo de desenvolvimento do país. Este é o custo da globalização.

EDGAR PEREIRA

O processo da Comunidade Européia começou com o aço e levou cinco décadas para se estabelecer. A análise do desenvolvimento de qualquer nação atra-

sada remete à idéia de estratégia de desenvolvimento econômico. Assim, a composição de estratégia de desenvolvimento econômico, no contexto internacional, condiciona e define políticas internas. A minha questão é muito objetiva. Há questões de curto prazo que não poderão esperar as décadas e os anos de negociação que definam um novo padrão.

VERA THORSTENSEN

Desculpe, mas já existem todos os instrumentos definidos, todos os organismos internacionais para resolver o problema.

EDGAR PEREIRA

Apenas trago aqui uma divergência quanto às estratégias de desenvolvimento que, em um contexto em que se tem uma estratégia a longo prazo, ficaria difícil resolver a de curto prazo.

MARCOS VINÍCIUS - Advogado

Gostaria de perguntar ao Marcos, ele fala que temos que entender um pouco melhor os *trade offs* que a sociedade tem de fazer no Brasil. Nitidamente, segundo os dados da agricultura, é inegável nossa vantagem competitiva. Como você encaminharia essa questão da negociação da Alca? Certa feita, você apontou que o Brasil tem ganhos muitos mais claros com a Alca que com a União Européia. Como você vê esse processo de negociação tarifária regional, à luz do nosso ganho na agricultura e, especificamente, quais setores que irão sumir do Brasil?

Professora Vera, a senhora acredita, realmente, que irá nos garantir o desenvolvimento econômico? Conforme a senhora, *abrimos mão de certos graus de liberdade* em função do comércio. Assim, pergunto: o comércio é causa do desenvolvimento ou é ele efeito do desenvolvimento? Ainda, o que é a política industrial que a senhora falou?

MARCOS SAWAYA JANK

Acredito que o trabalho da coalizão é extremamente primário, colocar os empresários juntos e mostrar quem ganha e quem perde é extremamente fácil. O problema é que, além de colocar essas pessoas juntas, é preciso ir muito além, pelo menos do que tenho visto aqui no Brasil se comparado com o que vi lá fora. Para responder a essa pergunta que você fez sobre os *trade offs*, é preciso

analisar muito além da ótica da exportação ou do saldo comercial. É preciso introduzir a questão de investimentos, de empregos etc.

Portanto, é preciso definir o que é o interesse nacional, que não pode ser nem o interesse de um setor ganhador, como o setor agrícola, nem o interesse de um setor perdedor, tem que ser o interesse da sociedade como um todo. Por isso, acho que estamos muito longe dessa definição de *trade offs*. Tanto em termos empresariais como em termos de governo e, principalmente, na coordenação do governo com o setor privado. Acredito que estejamos empurrando esta discussão para frente. Quando chegar 2005, 2006, esse tema irá aparecer porque as negociações vão se avolumando, mas o governo terá que arbitrar em um determinado momento.

Fico muito preocupado quando se propõe liberalização completa da agricultura ao mesmo tempo em que se propõem proteções seletivas, pontuais, porque existe uma dubiedade enorme nesse discurso. Mesmo dentro da agricultura quando, por exemplo, a bancada ruralista propõe uma política de rendas para a agricultura comercial no Brasil, que é contraditório com o que a própria agricultura fala lá fora. O problema é que dentro da agricultura comercial há produtores que querem resgatar preço mínimo, IGE, estoques reguladores, querem fazer aquilo que os americanos estão fazendo, com o argumento: se eles fazem, por que a gente não faz? Entretanto, essa é uma política que custa de 30 a 40 bilhões que abandonamos e fez um tremendo bem para a competitividade da agricultura.

Essa dubiedade que existe hoje deve ser resolvida através de bons estudos e a partir de um governo que saiba arbitrar corretamente, com olhos no interesse nacional. Quando ouço falar “se abaixar tarifa o Brasil sai perdendo”, penso que esse é um discurso falso. Quem sai perdendo é quem tem indústria e quem tem emprego naquele setor. A discussão sobre se o Brasil sai perdendo ou não é outra, é muito mais ampla e exige muito mais modelagem. Quando fiz o trabalho, estava apenas olhando o setor agrícola e nessa ótica, na parte de acesso, é mais interessante negociar a Alca, porque se encontram picos tarifários nos produtos que nos interessam nos Estados Unidos, caso do fumo, da laranja, do açúcar, do álcool e das restrições sanitárias para a carne. Na Europa, não temos restrições de acesso tão grande, mas temos subsídios muito maiores. Sob a ótica da agricultura, a Alca seria mais interessante, sob a ótica do interesse nacional não tenho estudo feito e também não li nenhum trabalho que me convença sobre o interesse nacional.

VERA THORSTENSEN

Sobre desenvolvimento, creio que nenhum economista teria coragem de dizer que, se fechássemos fronteira e acabássemos com o comércio de importação e exportação, isso geraria desenvolvimento. Não adianta discutir causa ou efeito. Eles caminham juntos, liberalização e comércio.

Ponto dois, sobre política industrial. Política industrial é estabelecer, dentro das regras internacionais, espaços onde se possa atuar como governo sobre setores, ou sobre a indústria como um todo, a fim de gerar desenvolvimento. Duas coisas extremamente ligadas. Há hoje, dentro da OMC, excelentes instrumentos de política industrial que os outros países usaram largamente e que, com o tempo, resolveram criar regras para que os outros países não usassem. Todos os acordos da OMC têm a cláusula do tratamento especial e diferenciado que fala de mais anos para se implementar, limites maiores. Houve uma rodada, colocaram-se vários temas que os países em desenvolvimento não tinham interesse, colocaram cláusula do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, que não é mandatária. Um dos temas hoje de tratamento especial e diferente é saber se vamos transformar ou não todas essas cláusulas em mandatárias. De novo, é usar dentro dos limites das regras, espaços para fazer política industrial, no caso política de serviço ou até política agrícola.

O problema é esse, muitas dessas regras foram desenvolvidas como regras negativas para não se fazer, justamente porque os países faziam. TRIMS é uma, subsídios é outra, toda parte de tarifas, no fundo é o que se quer fazer, dentro das regras. Claro, tem que se fazer um esquema que não proteja apenas um setor, deve ser feito de maneira extremamente equilibrada.

O último ponto, fazer política é arbitrar interesses, isto é a essência que encerra o debate político. Essa arbitragem de interesses que leva o país para frente é política econômica no mais amplo setor, com regras internacionais a ser cumpridas ou negociar a flexibilidade dessas regras. O que não pode é a história de “deixar que o mercado se auto-regulamente”; exemplo claro é o *melting down* das empresas americanas. Mercado não se auto-regulamenta, existe o papel do Estado. Esta é a minha posição.

AUDO FALEIRO

Não vou entrar aqui na busca do que é o interesse nacional ou o que é uma política industrial. São conceitos etéreos, que variam com o passar do tempo, mas acho possível estabelecer um critério sedimentado e permanente. Qualquer que seja o interesse nacional, o importante é chegar até ele ou aproximar-

se do que seriam os interesses nacionais. Nesse sentido, acho que há uma crítica real de que há pouca transparência entre governo e sociedade civil que precisa ser relativizada à luz de um histórico. Se compararmos com alguns anos atrás, há muito mais abertura hoje para esse tipo de discussão do que tínhamos antigamente. Muitas dessas questões não eram discutidas ou jamais ouvidas no setor privado, sindicato etc. Hoje esse processo melhorou bastante, mas ainda não é suficiente. É preciso melhorar ainda mais, aprofundar muito a relação entre governo, Estado, setor privado. Porque é apenas com esse debate que, para nós, responsáveis por interpretar e traduzir isso em uma proposta negociadora, que se terá, de fato, a idéia do que seja esse interesse nacional.

Em geral, nessas discussões de políticas externas, há uma tendência de reduzir o debate à discussão de que o problema do Brasil é um problema de atitude, de postura da pessoa. Entretanto, em política internacional diferente de política interna, deve-se partir de uma leitura realista do processo internacional. Na área do comércio, de modo diverso de outras áreas, aquele que tem 1% do comércio tem que saber o alcance do seu poder de negociação; à medida que isso aumenta, muda-se a política. Política internacional é questão de poder, saber até onde vai a capacidade, se ela é limitada, que tipo de alianças podem-se fazer para dar maior poder de fogo às suas propostas; do contrário, já se entra perdendo.

ANTONIO FERNANDO GUIMARÃES BESSA

Passo a palavra, agora, a cada um dos expositores, para suas considerações finais.

VERA THORSTENSEN

Aproveito esse tempo para afirmar que discordo do que o Marcos Jank falou a respeito de coalizão. Antes, o governo trabalhava sozinho, os empresários faziam seu *lobby* pessoal. Agora os empresários, toda a cadeia de produção, tiveram que aprender a sentar juntos e definir o interesse comum, processo de aprendizado que levou 20 anos. Estive em reuniões discutindo a posição de governo e negociação. Por isso, afirmo que é espetacular o trabalho didático da coalizão. Hoje o empresariado sabe que o setor perde aqui, mas ganha ali e, pela primeira vez na história do Brasil, assume uma posição firme e única que é limitada pelo mínimo denominador comum. Falta muita coisa ainda, mas o trabalho está excelente.

MARCOS SAWAYA JANK

Essa debate é extremamente útil. Tenho um grande respeito pela Professora Vera, aprendi muito com ela, mas não concordo. Quando se lembra o deserto que era 1990, o Brasil saindo de uma economia fechada, seguida na era Collor de uma abertura unilateral acelerada, decidida para fins puramente domésticos, tem alguns méritos, alguns defeitos, mas o grande problema é que não se exercitou nenhum tipo de política comercial. E o setor empresarial simplesmente não participou. O setor agrícola, por exemplo, um setor francamente ganhador neste processo, estava claramente ausente.

Neste contexto, a coalizão é muito melhor que não ter nada, mas dentro da coalizão há tantos interesses contraditórios que, por mais que se diga haver um formato de coordenação, é preciso aprofundar muito mais. Claro que voltar ao balcão é muito pior. Quando se fala em acordo comercial, acenar com tarifas seletivas, pontuais, com a possibilidade de política diferenciada para setores, de certa forma está-se reabrindo um instrumento que recebeu resistência nos últimos anos.

O Brasil ainda não tem uma linha clara, ele não sabe onde quer chegar. Nos Estados Unidos, independentemente de se gostar do Bush ou do Clinton, há um projeto de hegemonia que está nas suas corporações, no seu governo, que supera as coisas eleitoreiras. As grandes corporações fazem a política do US-TR, querem expandir e agem desta forma. Aqui no Brasil começamos a exercer isso agora e a coalizão é apenas o primeiro passo desse processo, sendo que as negociações estão aí e o governo terá que arbitrar isso muito mais cedo do que pensa.

Particularmente tenho dito para vários setores que essa questão de política comercial, política industrial etc., tudo isso pode ser muito perigoso, dependendo de como será construído daqui para a frente, o que ficará a cargo do próximo governo. Creio que a maneira de se arbitrar esse assunto é aprofundar os estudos, o que não é apenas passa apenas pelo setor empresarial, é algo mais profundo, é como o setor privado participa desse processo. Inclusive, ao falar em política de comércio internacional (isso preocupa muito), vários candidatos mencionaram “criar o Ministério da Política Internacional”. Como se vê, a possibilidade que se tem de uma desorganização do pouco que existe hoje é muito grande e isso pode acontecer junto de uma negociação extremamente relevante. Mexer na estrutura de negociação, no formato da política tarifária, na questão de subsídios, é algo que pode ter sérios impactos sob a negociação e sob tudo que falávamos. A sociedade brasileira não tem muito claro onde ela quer chegar.

RENATO ANTONIO HENZ

É importante ressaltar a relevância que o Ministério da Agricultura coloca nessas negociações, em todos os seus âmbitos. Entendemos como ingenuidade na negociação preservar algumas soberanias de continuar subsidiando, de subsidiar a exportação, porque a nossa experiência de políticas intervencionistas de preços mínimos, estoque, exige custos altíssimos tanto para a sociedade como para o consumidor e governo. Concluimos que se esses recursos utilizados para políticas de mercado, que são necessárias todos os anos, se esses milhões de reais gastos com políticas, muitas das quais não surtiram efeito, fossem gastos com infra-estrutura, transporte, educação a agricultores, certamente não se precisaria defender políticas de suporte de preços porque o custo de produção seria mais baixo.

Assim, a lógica que colocamos é para aprofundar as regras de disciplina para que não tenhamos que pagar, por exemplo, a PET, que é um gasto enorme na comercialização do algodão. Os Estados Unidos subsidiam 70% do seu algodão, com isso não conseguimos vender e temos que subsidiar. Temos, como dizemos em uma *level the play field*, ou seja, nivelar o campo de atuação, o que só se consegue com regras e disciplinas e, eventualmente, com a redução da capacidade de subsidiar a exportação. Deixar de tirar dinheiro da sociedade que poderia ir para saúde e educação, por exemplo, para custear o consumo de outro país. Esta lógica tem que ser reduzida, diminuir o protecionismo para aumentar as exportações. Para aumentar as exportações brasileiras não é necessário subsídio brasileiro, basta apenas reduzir os subsídios e a proteção dos outros. O Ministério da Agricultura defende o aprofundamento das regras de disciplinas para que os recursos do orçamento público sejam usados para o desenvolvimento e não simplesmente para contra-restar políticas de efeitos distorcivos de outros países. Quanto à substituição de importações, o Ministério da Agricultura e o Decom tremem porque a idéia que se tem de política industrial ou é subsídio ou é proteção. Proteção de um insumo agrícola significa custo para a agricultura, subsídio para um produto agrícola significa tirar dinheiro da sociedade para dar para aquele setor, o que é muito complicado. No setor agrícola, sempre ficamos muito preocupados em como implementar uma política industrial que não envolva subsídios. Este é o desafio atual. Obrigado.

AUDO FALEIRO

Dada a indefinição em relação aos rumos que o país irá tomar nos próximos meses e anos, a postura mais cautelosa é preservar a margem de manobra necessária para que o governo que assumir possa exercer com tranquilidade o

uso desse instrumentos que estarão preservados. Deve-se evitar o agendamento externo da capacidade de fazer política pública, para não cair no erro de acreditar em princípios que nunca são aplicados, mantendo a margem de manobra, para que a sociedade brasileira, caso queira, tenha a possibilidade de internamente optar por um caminho mais intervencionista. Agradeço o convite do IBRAC e a atenção de vocês. O Ministério das Relações Exteriores estará sempre à disposição para retomar a discussão, qualquer que seja o foro, na tentativa de identificar quais os interesses nacionais. Obrigado.

ANTONIO FERNANDO GUIMARÃES BESSA

Peço uma salva de palmas para todos os palestrantes e agradeço a presença de todos.