

**NATÁLIA FERNANDA GOMES**

**OS SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS E A REGULAÇÃO MULTILATERAL DO  
COMÉRCIO AGRÍCOLA MUNDIAL:  
As Assimetrias Existentes no Âmbito da Organização Mundial do  
Comércio.**

**Goiânia – GO**

**2014**

**NATÁLIA FERNANDA GOMES**

**OS SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS E A REGULAÇÃO MULTILATERAL DO  
COMÉRCIO AGRÍCOLA MUNDIAL:**

**As Assimetrias Existentes no Âmbito da Organização Mundial do  
Comércio.**

Dissertação de mestrado apresentada como exigência parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Agrário, na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, sob orientação do Prof. Rabah Belaidi.

**Goiânia – GO**

**2014**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
GPT/BC/UFG**

G633s Gomes, Natália Fernanda.  
Os subsídios agrícolas e a regulação multilateral do comércio agrícola mundial [manuscrito]: as assimetrias existentes no âmbito da Organização Mundial do Comércio / Natália Fernanda Gomes. - 2014.  
xv, 155 f.

Orientador: Prof. Dr. Rabah Belaidi.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, 2014.

Bibliografia.

Inclui lista de siglas.

Apêndices.

1. Direito Agrário 2. Direito Internacional Econômico 3. Organização Mundial do Comércio – Subsídios agrícolas I. Título.

CDU: 349.42

**NATÁLIA FERNANDA GOMES**

**OS SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS E A REGULAÇÃO MULTILATERAL DO  
COMÉRCIO AGRÍCOLA MUNDIAL:  
As Assimetrias Existentes no Âmbito da Organização Mundial do  
Comércio.**

Dissertação defendida e avaliada em \_\_\_\_ de  
\_\_\_\_\_ de 2014 pela Banca  
Examinadora constituída pelos seguintes  
membros:

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Rabah Belaidi  
Presidente da Banca

Avaliação: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Jean Marie Lambert  
Membro da Banca

Avaliação: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Cláudio Lopes Maia  
Membro da Banca

Avaliação: \_\_\_\_\_

Avaliação Final: \_\_\_\_\_

À minha família, aos meus amigos e ao meu amor.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao professor Rabah Belaidi, meu orientador, por tornar a presente pesquisa possível.

Aos professores do Programa de Mestrado em Direito Agrário, por todo o conhecimento compartilhado. A busca contínua pelo crescimento e o amadurecimento intelectual dos discentes do programa, por vocês propiciado, foram essenciais para a conclusão deste trabalho.

Aos meus familiares e amigos, cujo apoio e suporte, nos momentos mais difíceis, foram fundamentais para a conclusão desta importante etapa acadêmica.

Ao meu noivo, por tudo e mais um pouco.

*During times of universal deceit,  
telling the truth becomes a  
revolutionary act.*

(George Orwell)

*Não há dúvida: para compreender o  
fenômeno global, há que se  
proclamar a independência de  
espírito. Então, um bom conselho:  
desligue essa televisão!*

(Jean-Marie Lambert)



## **RESUMO**

O presente trabalho analisa a concessão de subsídios agrícolas pelos Estados e a regulação internacional existente sobre o tema no âmbito multilateral. Explora o caráter ambivalente da concessão de subsídios agrícolas, os quais ao mesmo tempo em que são importantes mecanismos de política pública agrícola, quando concedidos em excesso podem provocar prejuízos para outros países, em especial aqueles em desenvolvimento, que possuem menor disponibilidade orçamentária para proteger suas produções. Analisa, então, sob uma perspectiva do Terceiro Mundo ao direito internacional, a regulação existente junto a Organização Mundial do Comércio (OMC) acerca do tema a qual, embora declare objetivar estabelecer um sistema de comércio agrícola mais justo e equitativo, acaba por legitimar os programas de subsídios dos países desenvolvidos, mesmo quando em detrimento dos interesses e necessidades dos demais Estados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Agrário. Direito Internacional Econômico. Subsídios Agrícolas. Organização Mundial do Comércio. Desenvolvimento.

## **ABSTRACT**

The present work analyzes the granting of agricultural subsidies by the States and the existing multilateral regulation on the subject. Explores the ambivalent character of the agricultural subsidies, which are important agricultural public policy mechanisms, but when granted in excess can cause damage to other countries, especially the developing ones, that have smaller budget availability to protect their productions. Then, it analyzes, by using the third world approaches to the international law, the existing regulation from the World Trade Organization (WTO) on the subject which, although declares its objectivity as to establish an agricultural trade system that is more fair and equitable, ends up legitimizing the subsidies programs of the developed countries, even at the expense of the interests and needs of other States.

**KEYWORDS:** Agrarian Law. International Economic Law. Agricultural Subsidies. The World Trade Organization. Development.

## LISTA DE SIGLAS

AIE – *Analysis and Information Exchange*

AISP – *Agricultural Input Subsidy Programme*

AMS - *Aggregate Measure of Support*

ASA – Acordo sobre Agricultura

ASMC – Acordo sobre Agricultura e Medidas Compensatórias

BM – Banco Mundial

CE – Comunidades Europeias

CEE – Comunidade Econômica Europeia

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development

OMC – Organização Mundial do Comércio

OSC – Órgão de Solução de Controvérsias

PAC – Política Agrícola Comum

PSE – *Producer Subsidy Equivalent*

UE – União Europeia

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNDP – *United Nations Development Programme*

WTO- *World Trade Organization*

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1 A CARACTERIZAÇÃO DOS SUBSÍDIOS E A SUA CONCESSÃO AO SETOR AGRÍCOLA .....</b>	<b>30</b>
1.1 AS DEFINIÇÕES CONCEITUAIS DE SUBSÍDIOS .....	33
1.2 AS CLASSIFICAÇÕES E SUBDIVISÕES DOS SUBSÍDIOS.....	40
1.3A CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS AO SETOR AGRÍCOLA .....	46
1.4 A ESPECIFICIDADE DO SETOR AGRÍCOLA E A PROMOÇÃO DE EXTERNALIDADES POSITIVAS COMO JUSTIFICATIVA PARA A CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS À AGRICULTURA .....	54
1.5 AS IMPLICAÇÕES NEGATIVAS DA CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS AO SETOR AGRÍCOLA .....	63
<b>2 A CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS E AS INIQUIDADES DA REGULAÇÃO MULTILATERAL DO COMÉRCIO AGRÍCOLA.....</b>	<b>76</b>
2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS .....	79
2.2. OS SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS E AS INIQUIDADES EXISTENTES NO ÂMBITO DO PACOTE AGRÍCOLA DA OMC. ....	96
2.2.1 A definição multilateral de subsídios agrícolas.....	101
2.2.2 A regulação multilateral da concessão de subsídios à exportação .....	110
2.2.3 A regulação multilateral da concessão de subsídios domésticos.....	118
2.2.4 Outros aspectos de desequilíbrios nos acordos firmados para a agricultura .....	131
2.3 A RODADA DOHA DE NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS: PERSPECTIVAS .	134
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>140</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>144</b>



## INTRODUÇÃO

A concessão de subsídios pelos Estados é uma das formas de intervenção governamental na economia nacional e possui implicações políticas, sociais e ambientais.

Comumente utilizados para atingir objetivos governamentais econômicos, como o desenvolvimento de atividades e setores da economia, incentivo à pesquisa e à inovação tecnológica, ajuste a circunstâncias econômicas, propulsão do consumo e geração de emprego; os subsídios são também empregados para atingir objetivos não econômicos, como construir infraestrutura, redistribuir riqueza ou poder de compra, proteger o meio ambiente, a biodiversidade e o patrimônio cultural, garantir a soberania e segurança nacionais e promover o desenvolvimento local ou regional. Prestam-se, inclusive, para propósitos menos defensáveis, como instrumento de resposta dos mandatários eleitos a demandas de grupos de interesse cujo suporte seja crucial para o sucesso político.

Desse modo, apesar de serem tipicamente apresentados como instrumentos de política econômica governamental que se destinam à promoção de atividades econômicas e à correção de falhas mercadológicas,<sup>1</sup> os subsídios podem ser utilizados para o atendimento de propósitos bastante diversos, apresentando considerável variação de escopos.

Para atingir os diferentes objetivos a que se prestam, os subsídios podem apresentar diversas formas. Podem envolver dotação pública orçamentária ou se pautar em intervenções regulatórias sem implicações financeiras diretas para o orçamento do governo, podem constituir provisões públicas de bens ou serviços que tornem os preços mais baixos do que os normalmente praticados no mercado, assumir a forma de transferências diretas, taxas, garantia de crédito ou de preço, isenções fiscais, barreiras alfandegárias, participação governamental em cotas de capital de empresas ou até de investimentos em infraestrutura, educação e transporte. Isto é, dependendo do contexto e o objetivo a que se destina, o termo pode abarcar um amplo conjunto de políticas públicas as quais, direta ou indiretamente,

---

<sup>1</sup> Caso se assuma a existência de mercados perfeitos, nos quais inexitem falhas ou imperfeições mercadológicas, os subsídios, como outras formas de intervenção governamental na economia, trazem custos líquidos de bem-estar e, por isso, são indesejáveis. Contudo, considerando-se que distorções de mercado existem, como ocorre no Mundo real, a concessão de subsídios pode ser justificada e utilizada pelos governos para aumentar o bem-estar doméstico. WTO. *Subsidies, Trade and the WTO. World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. Genebra: WTO, 2006. p. xxiv.

umentem os lucros ou diminuam os custos de produção, afetando os preços dos produtos e as quantidades produzidas, consumidas e comercializadas.

Dentro do amplo conjunto de políticas públicas que o termo abarca, há aquelas que, em situações específicas e em níveis razoáveis, são justificadas sob a perspectiva de aumento do bem-estar social. Configuram expressão da atividade soberana dos Estados no atendimento das necessidades de seus cidadãos. Por isso, todos os países, em maiores ou menores graus, concedem subsídios.<sup>2</sup>

No entanto, dependendo da quantidade de recursos alocados, do tamanho da economia que os concede e do setor beneficiado, os subsídios alteram preços e a quantidade de produtos produzidos e consumidos, realocam recursos e privilegiam determinados grupos em detrimento de outros, causando distorções comerciais.

Tal situação se agrava com a integração dos mercados propiciada pela globalização econômica mundial, pois os mecanismos de política internos dos Estados podem produzir efeitos no comércio internacional, atingindo outros países.

Ao diminuir os custos e riscos de produção e estimular a superprodução, tais instrumentos, por vezes, premiam os produtores menos eficientes, distanciando-os dos indicadores de mercado e protegendo-os da competição externa. Por outro lado, podem possibilitar a entrada de produtos a preços muito baixos no mercado internacional, abaixo até mesmo dos custos reais de produção, diminuindo a competitividade dos produtores não subsidiados tanto internamente quanto no mercado internacional.

Determinar quais níveis de subsídios devem ser considerados legítimos ou abusivos não é uma tarefa fácil. A distinção entre medidas desejáveis ou não perpassa pelo juízo dos interesses difusos de uma sociedade e pela percepção desta acerca do papel que o Estado deve desempenhar frente aos seus cidadãos e ao mercado. Por outro lado, geralmente, as medidas consideradas abusivas são identificadas apenas a partir da constatação de seus efeitos colaterais, seja para grupos internos ou para países não beneficiários das intervenções, o que dificulta o controle prévio das mesmas.

---

<sup>2</sup> Cf. OECD. *Developments in Agricultural Policy and Support. Agricultural Policies: Monitoring and Evaluation 2012, OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2012.

Apesar das dificuldades para a identificação e o controle desses instrumentos, ao longo do processo de formação e consolidação do sistema multilateral de comércio ocorrido a partir de meados do século XX, no que tange ao setor industrial, a concessão de subsídios foi fortemente disciplinada, restando significativamente restritas as hipóteses em que esses instrumentos são internacionalmente admitidos e terminantemente proibida a sua utilização vinculada ao desempenho exportador dos países.

Esse processo refletiu a racionalidade neoliberal que inspirou decisivamente a moldagem da vida econômica planetária após a Segunda Guerra Mundial, a partir de quando se buscou, por intermédio das regras elaboradas e dos órgãos criados, o estabelecimento de um Mundo sem tarifas ou fronteiras econômicas, que garantisse o máximo de fluidez nas relações econômicas internacionais.<sup>3</sup>

A eliminação de entraves à circulação de mercadorias, serviços, capitais e outros fatores de produção, por meio de órgãos que instrumentalizam as regras do liberalismo econômico, foi apresentada como fundamental para a promoção da paz entre os povos, pois seria capaz de promover a crescente cooperação entre Estados e conter o ressurgimento de nacionalismos, considerados determinantes para a eclosão de conflitos globais.

Entretanto, diferentemente do setor industrial, esse entendimento de cunho neoliberal jamais alcançou o setor agrícola, historicamente subsidiado de forma ampla. Isto culminou na consolidação de diferenças severas no tratamento dispensado às intervenções governamentais para produtos primários e não primários.

Haveria uma especificidade no setor agrícola que justificaria a manutenção de políticas protecionistas e a prevalência, na maioria dos países, de intervenções governamentais no setor, tratando-se a agricultura como inadequada à livre concorrência.

O reconhecimento desse caráter especial e diferenciado da agricultura no processo de formatação do sistema multilateral de comércio passou a ser utilizado, principalmente pelos países das Comunidades Europeias (CE) e pelos Estados Unidos da América (EUA),

---

<sup>3</sup> Cf. LAMBERT, Jean-Marie. **Curso de Direito Internacional Público: A Regência Neoliberal**, 2ª ed. Goiânia: Kelps 2002.

como argumento para impedir, retardar ou condicionar a regulação e liberalização do setor agrícola, genericamente considerado, aos moldes já estabelecidos para o setor industrial.<sup>4</sup>

Embora existam diferentes tipos de agricultura, dentre os quais nem todos produzem as externalidades positivas atribuídas à atividade agrícola, a especificidade do setor agrícola passou a ser apresentada internacionalmente abarcando de forma genérica todos os modos de produção agrícola, sem qualquer distinção entre eles.

Ocorre que os países das CE e os EUA são os principais subsidiadores agrícolas mundiais,<sup>5</sup> e a concessão de subsídios ao setor agrícola, nos moldes por eles praticados, ou seja, atribuída em valores vultosos mormente à produção destinada ao mercado externo, pode causar, em longo prazo, efeitos perversos à soberania alimentar e crescimento econômico e agroindustrial dos países em desenvolvimento<sup>6</sup>.

Isto porque, mesmo quando direcionadas à produção interna, essas políticas propiciam a formação de excedentes exportáveis a preços baixos, muitas vezes abaixo do custo de produção, que, uma vez no mercado internacional, diminuem a competitividade dos produtores não subsidiados.

Os países em desenvolvimento são diretamente prejudicados pelas políticas de subsídios agrícolas, primeiro, porque geralmente dispõem de orçamentos significativamente menores para fins de política agrícola, subsidiando o setor em níveis muito inferiores aos realizados pelos países desenvolvidos,<sup>7</sup> o que faz com que seus produtores não consigam competir com os preços praticados pelos produtores subsidiados das nações centrais. Segundo,

---

<sup>4</sup>MESQUITA, Paulo Estivallet de. **Multifuncionalidade e Preocupações Não-comerciais**: implicações para as negociações agrícolas na OMC. Brasília: Funag, 2005. p. 23-24.

<sup>5</sup>Cf. OECD. *Agricultural Policies in OECD Countries and Emerging Economies*. Genebra: OECD Publishing, 2011.

<sup>6</sup>Os termos “desenvolvidos” e “em desenvolvimento ou emergentes” são baseados na classificação utilizada pelas Nações Unidas para o estabelecimento das metas do milênio (*Millennium Development Goals*). Considera-se países desenvolvidos os 27 membros da União Européia, inclusive aqueles em transição econômica, Europa oriental, EUA, Canada, Japão, Austrália e Nova Zelândia. Os países em desenvolvimento englobam *developing economies group* mais *common wealth of independent states* (CIC). Tal definição apresenta vantagens e desvantagens. Ao mesmo tempo em que permite a análise de tendências comerciais ao longo do tempo, sob esta definição, alguns países são presumidamente considerados desenvolvidos, como Grécia, Malta e Polônia, ignorando o fato de que eles são consideravelmente mais pobres do que alguns países considerados em desenvolvimento, mas de alta renda, como Singapura e Emirados Árabes Unidos. Apesar de um agrupamento baseado na renda ser preferível para certas análises, usamos no presente trabalho tal classificação, por motivos históricos e sociais, e ainda por ser a divisão adotada na grande maioria dos estudos existentes sobre o tema.

<sup>7</sup>Cf. OECD. *Agricultural Policies in OECD Countries and Emerging Economies*. Genebra: OECD Publishing, 2011.

nos países em desenvolvimento, a participação da agricultura na economia tende a ser mais relevante, representando uma maior proporção do Produto Interno Bruto (PIB) e apresentando significativa participação na geração de empregos. Finalmente, os consumidores das economias emergentes tendem a gastar maior proporção de sua renda em comida e, por isso, o valor dos alimentos tende a ser fator de maior impacto e preocupação nesses países.<sup>8</sup>

A este respeito, estudos da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (em inglês, *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, FAO), desenvolvidos junto à Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), apontam que os subsídios fornecidos pelos países desenvolvidos estariam associados ao aumento das importações de alimentos pelos países em desenvolvimento e à diminuição da produção agrícola interna.<sup>9</sup>

Em função disso, países tradicionalmente exportadores de alimentos como a República do Gana, se tornaram, nos últimos 20 anos, dependentes exclusivamente da importação de alimentos subsidiados dos países centrais.<sup>10</sup>

Os impactos negativos das políticas de concessão de subsídios dos países desenvolvidos fizeram com que os países em desenvolvimento buscassem, em nível internacional, a partir da década de 1980, a regulação do comércio mundial agrícola a fim de minar as práticas abusivas existentes.

A primeira tentativa real de enfrentamento do tema, até então praticamente marginalizado do regime comercial multinacional consolidado, ocorreu durante a Rodada Uruguai de negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (em inglês, *General Agreement on Tariff and Trade*, GATT) que, ao seu final, em 1994, deu origem à própria Organização Mundial do Comércio (OMC) como instituição.

---

<sup>8</sup> Nesse sentido, enquanto, em média, os consumidores dos países membros da OECD gastam cerca de 22% de sua renda em alimentação, essa proporção é consideravelmente mais alta na China (40%), Rússia (33%) e Ucrânia (54%). A proporção da renda gasta em comida é menor em países como Brasil e Chile, onde os preços são próximos aos níveis internacionais, e em Israel, onde a renda é alta. OECD. *Diversity Among New OECD Member Countries and Emerging Economies. Agricultural Policies in OECD Countries and Emerging Economies*. OECD Publishing, 2011.p.25.

<sup>9</sup>UNCTAD. *Addressing the global food crises: key trade, investment and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty. The High-level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy*. Roma: United Nations, junho de 2008.

<sup>10</sup> UNCTAD. *The 2008 Food Price Crises: Rethinking Security Policies. G-24 Discussion Paper Series*. Nova Iorque e Genebra: United Nations, junho de 2009.

O Acordo de Marraqueche, que instituiu a OMC, trouxe, em seu Anexo I, o Acordo sobre Agricultura (ASA), que regula de forma específica o comércio agrícola mundial, além do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e as normas do GATT de 1994, aplicáveis subsidiariamente àquele, os quais constituem, conjuntamente, os regramentos multilaterais hoje válidos que disciplinam a concessão de subsídios agrícolas pelos Estados.

Aplicáveis a todos os países membros da OMC,<sup>11</sup> a regulação do comércio agrícola teve como objetivo, conforme expressamente declarado nos considerandos dois e três do preâmbulo do ASA, “o estabelecimento de um sistema de comércio agrícola justo e orientado pelo mercado, (...) que proporcione progressivas e substanciais reduções nas formas de apoio, para corrigir e prevenir distorções no mercado agrícola global.”<sup>12</sup>

Para o estabelecimento de um sistema de comércio agrícola considerado “justo”, apesar de não definir o que entende por justiça, o ASA reconheceu a importância de se levar em consideração temas não diretamente comerciais vinculados à atividade agrícola, como a segurança alimentar e a proteção animal.<sup>13</sup> Assumiu o compromisso, declarado no considerando seis do preâmbulo do acordo, de que a reforma por ele proposta seria equitativa para todos os membros e que levaria em consideração as preocupações não comerciais relacionadas à agricultura, além de oferecer um tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, levando em conta as implicações negativas que a implementação da reforma proposta poderia causar nos países menos desenvolvidos.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup>O termo países membros da OMC, utilizado pelo próprio texto legal do ASA, se refere ao conjunto de membros dessa organização e abarca tanto países *stricto sensu* como também territórios aduaneiros que tenham autonomia na condução de suas políticas de comércio, que são chamados países membros em sentido lato. CEDRO, Rafael R. **Desenvolvimento Rural e a OMC: A Experiência do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2011. p.98.

<sup>12</sup> “Recalling that their long-term objective as agreed at the Mid-Term Review of the Uruguay Round is to establish a fair and market-oriented agricultural trading system and that a reform process should be initiated through the negotiation of commitments on support and protection and through the establishment of strengthened and more operationally effective GATT rules and disciplines; Recalling further that the above-mentioned long-term objective is to provide for substantial progressive reductions in agricultural support and protection sustained over an agreed period of time, resulting in correcting and preventing restrictions and distortions in world agricultural markets” WTO. **Agreement on Agriculture**. 1995. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf)>. Acesso em 19 jun. 2012.

<sup>13</sup> ABRAMOVAY, Ricardo. Subsídios e Multifuncionalidade na Política Agrícola Europeia. **Economia Rural**, vol.40, n.º2. São Paulo: junho de 2002. p. 2.

<sup>14</sup>“Noting that commitments under the reform programme should be made in an equitable way among all Members, having regard to non-trade concerns, including food security and the need to protect the environment; having regard to the agreement that special and differential treatment for developing countries is an integral element of the negotiations, and taking into account the possible negative effects of the implementation of the

A regulação estabelecida ao comércio agrícola mundial certamente representou um avanço. Pela primeira vez, se fixou limites e se estabeleceu parâmetros para a concessão de subsídios ao setor agrícola, e ainda, se instituiu um mecanismo de solução de controvérsias em caso de divergências entre os países sobre as políticas utilizadas. Entretanto, na prática, as normas multilaterais firmadas não foram capazes de coibir as práticas nocivas dos países centrais, os quais continuaram concedendo subsídios agrícolas em níveis bastante altos e destinados, principalmente, para o suporte à renda da produção voltada ao mercado externo.

Nos anos seguintes à assinatura do acordo, os vultosos valores concedidos pelos países desenvolvidos ao setor agrícola e a acentuada assimetria destes frente às políticas dos países em desenvolvimento continuaram. Em 1998, as transferências realizadas para a agricultura pelos 34 países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (em inglês, *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD)<sup>15</sup>, composta em sua grande maioria por países considerados desenvolvidos, foi equivalente a US\$ 362 bilhões.<sup>16</sup> No mesmo período, o montante realizado por todos os demais países, não membros da OECD e em geral nações consideradas em desenvolvimento, foi equivalente a apenas US\$ 25 bilhões.<sup>17</sup>

Essas práticas permanecem até os dias atuais. Em 2011, os países membros da OECD concederam US\$ 252 bilhões de suporte aos produtores agrícolas. Tais níveis são os menores já auferidos desde meados da década de 1980, quando a OECD começou a realizar o levantamento dos volumes de suporte oferecidos pelos países ao setor agrícola. No entanto, a

*reform programme on least-developed and net food-importing developing countries.*” WTO. **Agreement on Agriculture**. 1995. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf)>. Acesso em 19 jun. 2012.

<sup>15</sup> São Estados integrantes da OECD: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Israel, Hungria, Japão, Coréia, Luxemburgo, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suíça, Suécia, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos. Os membros da OECD são, em sua maioria, considerados desenvolvidos, por suas economias com elevado Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com exceção apenas do México, Chile e Turquia.

<sup>16</sup>MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can undercut the Environment and the Economy*. Washington: Island Press, 2001.p.43.

<sup>17</sup>OECD. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*. Paris: OECD Publishing, 1999. Dados medidos em Producer Subsidy Equivalent (PSE), desenvolvido pela OECD para quantificar os subsídios domésticos concedidos pelos países para a produção agrícola. O PSE é baseado na diferença entre os preços da produção doméstica e dos preços no mercado mundial e inclui os efeitos da proteção alfandegária. OECD. *Producer and Consumer Support Estimates: OECD Database 1986-2004 User's Guide*. Paris: OECD, 2005. O PSE se restringe ao cálculo dos níveis de subsídios concedidos aos produtores, não abrangendo aqueles destinados aos consumidores, medido por intermédio do Consumer Subsidy Equivalent (CSE). CAHILL, Carmel; LEGG, Wilfrid. *Estimation of Agricultural Assistance using Producer and Consumer Subsidy Equivalents: Theory and Practice*. *OECD Economic Studies*, n.13. Paris: OECD Publishing, 1990.

referida diminuição não derivou de mudanças nas políticas agrícolas dos países centrais, mas de condições momentâneas de mercado, que conferiram altos preços aos produtos agrícolas internacionalmente e culminaram na diminuição das transferências governamentais ao setor no período.<sup>18</sup> Desse modo, a diminuição verificada não foi consequência de uma efetiva mudança de postura das nações centrais em relação ao tema.

A regulação multilateral do comércio agrícola não somente foi praticamente inapta a promover a alteração dos níveis das ajudas concedidas pelos países desenvolvidos ao setor agrícola, como também pouco alterou a destinação das políticas agrícolas, as quais, em geral, continuaram desvinculadas à promoção de funções sociais essenciais e, muitas vezes, em desacordo com a própria regulação internacional estabelecida.

Os contenciosos do algodão<sup>19</sup> e do açúcar<sup>20</sup> na OMC, iniciados pelo governo brasileiro em desfavor, respectivamente, dos EUA e da União Europeia (UE), foram capazes de demonstrar algumas das práticas distorcivas implementadas por esses países que prejudicavam diretamente o setor agrícola nacional.

No caso do contencioso do algodão, a demanda, iniciada pelo Brasil em 2002, envolveu o questionamento de subsídios concedidos pelos EUA à produção e exportação de algodão no período compreendido entre 1999 e 2002. Os subsídios americanos ao algodão, que ultrapassaram US\$ 4 bilhões anuais, superando o valor total da produção americana algodoeira, causaram perdas ao Brasil estimadas em US\$ 600 milhões apenas em 2001.<sup>21</sup>

As decisões adotadas pelo Órgão de Soluções de Controvérsias (OSC), nesse contencioso, condenaram amplamente os subsídios norte-americanos, autorizando a retaliação do governo brasileiro. Diagnosticou-se que o programa *Step 2*, que concedia créditos à exportação e ao consumo do algodão doméstico, juntamente com os programas *Marketing Loan* e *Counter-cyclical payments*, causavam graves prejuízos ao Brasil por meio da supressão dos preços internacionais e pelo aumento desproporcional da participação estadunidense nas exportações do algodão. Isto é, a estrutura de apoio existente isolava o produtor norte-

---

<sup>18</sup> Cf. OECD. *Developments in Agricultural Policy and Support*. In: *Agricultural Policies: Monitoring and Evaluation 2012, OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2012.

<sup>19</sup> Cf. WTO. **Contencioso Brasil – EUA sobre os Subsídios concedidos ao Algodão**. WT/DS267. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds267\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm)> . Acesso em 06 out. 2013.

<sup>20</sup> Cf. WTO. **Contencioso Brasil - União Européia sobre os Subsídios concedidos ao Açúcar**. WT/DS266. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds266\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds266_e.htm)>. Acesso em 06 out. 2013.

<sup>21</sup> LIMA, Thiago. O contencioso do Algodão: cenários para mudança na política de subsídios dos EUA. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol.40, n.1. Brasília: RBPI, 2006. p. 143.

americano dos sinais de mercado, gerava artificialmente excesso de produção e o excedente subsidiado causava a diminuição dos preços internacionais, favorecendo a prevalência dos EUA no mercado mundial do algodão.<sup>22</sup>

Acordos foram realizados entre os dois governos e, desde 2010, os EUA pagam ao Instituto Brasileiro do Algodão parcelas mensais de US\$ 147,3 milhões para evitar as retaliações autorizadas pela OMC contra bens e direitos de propriedade intelectual.<sup>23</sup>

O contencioso sobre os subsídios europeus ao açúcar, iniciado em 2002, questionava os níveis de exportações subsidiadas de açúcar pela UE, os quais tinham parcela da produção beneficiada de forma cruzada, em um fenômeno denominado *spill-over effect*, no qual os benefícios concedidos à produção de outras quotas transbordavam e beneficiavam a produção do açúcar, diminuindo-lhe os custos e possibilitando a venda abaixo dos custos reais de produção. A produção de açúcar questionada representava cerca de 1.6 milhões de toneladas ao ano e não era computada no total das exportações subsidiadas européias para fins de controle pela OMC.<sup>24</sup>

Os programas europeus de subsídios ao açúcar, dentre outras medidas, compreendiam quotas nacionais de produção, sistema de preço mínimo garantido, altas tarifas de importação e reembolsos às exportações. Em razão do uso desses programas, embora o custo médio da produção fosse de US\$ 660 por tonelada, a UE praticava preços internacionais em torno de US\$ 250. Essas medidas deslocavam o Brasil e outros países competitivos de terceiros mercados. Diante disso, o pleito brasileiro foi aceito pelo OSC e as comunidades europeias obrigadas a reformar seu regime açucareiro, o que efetivamente ocorreu em meados de 2007.<sup>25</sup>

Em que pese às regras estabelecidas tenham propiciado o questionamento e a revisão de algumas políticas consideradas distorcivas pelo acordo, houve um controle *a posteriori*, a partir da comprovação efetiva dos danos causados, após um longo procedimento a

---

<sup>22</sup> PEREIRA, Celso de T.; COSTA, Valéria M. C e ARAUJO, Leandro R. de. 100 Casos na OMC: a experiência brasileira em solução de controvérsias. **Revista Política Externa**. vol. 20, n.4. São Paulo: USP, 2012. p. 127.

<sup>23</sup> O tema pode voltar a tona ainda em 2014 frente à suspensão dos pagamentos em decorrência do vencimento da *Farm Bill* em vigor. BATISTA, Fabiana; VELOSO, Tarso. EUA suspendem indenização do algodão. **Valor Econômico**. São Paulo: Organizações Globo, 08 ago. 2013.

<sup>24</sup> PEREIRA, Celso de T.; COSTA, Valéria M. C e ARAUJO, Leandro R. de. 100 Casos na OMC: a experiência brasileira em solução de controvérsias. **Revista Política Externa**. vol. 20, n.4. São Paulo: USP, 2012. p. 125.

<sup>25</sup> *Ibidem*. p. 126.

alto custo para os países proponentes, e não uma mudança efetiva na postura dos países desenvolvidos quanto as suas políticas agrícolas.

A inobservância dos países centrais às regras e procedimentos criados para o controle do comércio agrícola mundial e a continuidade de suas políticas de subsídios em termos que prejudicam os países em desenvolvimento apontam que a regulação firmada no âmbito da OMC é pouco hábil a desempenhar as funções para as quais foi criada.

A realidade demonstra uma evidente distância entre os ideais declarados como objetivos do regramento ao comércio agrícola, as regras de conduta criadas e os interesses que estas visam atender. Reflete as assimetrias que imperam desde os primórdios da formação do sistema multilateral de comércio e que continuam a caracterizar o sistema, com normas e procedimentos que favorecem os interesses dos membros mais poderosos econômica e politicamente.<sup>26</sup>

A igualdade formal dos Estados, principais sujeitos de Direito Internacional, se contrapõe à desigualdade real de recursos os quais, de fato, condicionam e limitam a ação dos países nos momentos de gênese e aplicação das normas, bem como em eventuais controvérsias iniciadas. A relação entre ordem e poder no âmbito global é conformada por essas assimetrias as quais perpetuam desequilíbrio, desigualdade e a conseqüente marginalização das partes mais fracas do sistema.<sup>27</sup>

Diante disto, buscará o presente trabalho analisar os acordos multilaterais estabelecidos no âmbito da OMC que regulam a concessão de subsídios agrícolas pelos Estados, verificando, por um lado, se as regras são firmes o suficiente para prevenir distorções comerciais indesejáveis e flexíveis para permitir aos governos a promoção de objetivos particulares importantes e legítimos, como o desenvolvimento; ou se, por outro lado, elas foram elaboradas para acomodar as práticas das nações mais poderosas mesmo quando em detrimento de toda a comunidade internacional.

Tal análise se demonstra bastante oportuna em razão da temática subsídios agrícolas ser o cerne das principais divergências para a conclusão do Ciclo de Negociações

---

<sup>26</sup> DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas – Regulação Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. xxvi.

<sup>27</sup> Ibidem. p. xxxiv.

Multilaterais de Doha (comumente denominado Rodada Doha) <sup>28</sup>, o qual, pela primeira vez desde a criação da OMC, busca revisar a regulação multilateral agrícola vigente.

O Direito Internacional reflete os valores dos países mais fortes, ou seja, daqueles que em um determinado período são capazes de impor seus interesses. É necessário entender como, na história, os interesses e desejos dos mais fortes se transformam em ideias e representações as quais se transformam nos sistemas ideológicos que acabam concretizados nas leis internacionais. Torna-se fundamental procurar as motivações, normalmente de cunho econômico, que balizam o fenômeno internacional. <sup>29</sup>

A história das teorias econômicas, políticas ou jurídicas mostra, basicamente, como o chamado “Primeiro Mundo”, refletindo sobre seus próprios interesses, muda seus discursos com as circunstâncias e, ainda, como a intelectualidade do denominado “Terceiro Mundo” ecoa as teorizações em questão, com convicção de estar fazendo ciência. <sup>30</sup>

Diante dos interesses conflitantes existentes entre nações centrais e periféricas que permeiam a questão da concessão de subsídios agrícolas, para a análise dos dispositivos consagrados no âmbito da OMC é necessário, especialmente para nações como o Brasil, cuja população e instituições ainda sofrem com as exclusões existentes no cenário internacional, parar de reproduzir e transplantar acriticamente as discussões das correntes majoritárias na Europa e nos Estados Unidos. <sup>31</sup> Para tanto, as abordagens do Terceiro Mundo ao direito internacional, ainda pouco exploradas pelos juristas nacionais, se demonstram fundamentais.

As denominadas “Abordagens do Terceiro Mundo ao Direito Internacional” (em inglês *Third World Approaches to International Law, TWAIL*), uma das vertentes da teoria crítica fortemente influenciada pelos estudos pós-colonialistas, propõem uma compreensão do direito internacional que faça maior justiça ao denominado “Terceiro Mundo”.

Consolidado como movimento de resgate da tradição terceiro-mundista no campo do direito internacional durante um evento realizado na faculdade de Direito da Universidade de Harvard denominado “Novas Abordagens aos Estudos Jurídicos do Terceiro Mundo”,

---

<sup>28</sup> Este círculo de negociações teve início em Doha, em 2001, e perdurou até 2005, em Hong Kong, sem chegar a um acordo. Em 2006, as negociações foram suspensas pelo então diretor-geral da OMC, Pascal Lamy.

<sup>29</sup> LAMBERT, Jean-Marie. **Curso de Direito Internacional Público: O Mundo global**. 3ª ed. Goiânia: Kelps, 2001. p.57 e 67.

<sup>30</sup> LAMBERT, Jean-Marie. **Curso de Direito Internacional Público: A Regência neoliberal**. 2ª ed. Goiânia: Kelps, 2002. p.45.

<sup>31</sup> GALINDO, George R. B. A Volta do Terceiro Mundo ao Direito Internacional. **Boletim da Sociedade Brasileira do Direito Internacional**. nº 114/124. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2003.p.47.

ocorrido em 1997; a TWAIL<sup>32</sup> tem como principais vozes representativas autores como James Thuo Gathii, Balakrishnan Rajagopal, Bhupinder Chimni, Makau Mutua e Obiora Chinedu Okafor. Suas abordagens se pautam na discussão da responsabilidade dos juristas internacionalistas no processo de marginalização e dominação de indivíduos, especialmente aqueles localizados em Estados do Terceiro Mundo; na crítica ao direito internacional com base na história das relações coloniais e nas suas consequências para a subjugação continuada dos povos; e na necessidade de democratizar o direito internacional tendo por base análises focadas na promoção dos interesses dos povos do Terceiro Mundo.<sup>33</sup>

O direito internacional é apresentado como produto da história colonial a qual produziu exclusões em sua origem que afetaram significativamente os Estados e povos que hoje compõem o Terceiro Mundo. Tal exclusão é perpetuada, até os dias atuais, pelo direito internacional e na atuação das instituições multilaterais, especialmente aquelas ligadas a matérias financeiras.<sup>34</sup>

A terminologia Terceiro Mundo, até recentemente rechaçada dos círculos intelectuais sob a justificativa de generalizar a realidade dos diversos Estados e povos e ter sua acuidade comprometida pelas inúmeras diferenças em termos de desenvolvimento entre seus possíveis componentes, é resgatada e amplamente utilizada pela TWAIL, que a considera necessária para a análise do Direito Internacional por agregar o grupo de diferentes países cuja história comum é marcada pela sujeição e colonialismo, e conseqüente subdesenvolvimento e marginalização no plano decisório internacional.<sup>35</sup>

Em virtude das inúmeras diferenças entre os Estados que o compõe, a expressão Terceiro Mundo é caracterizada como uma categoria contingente, mas mesmo assim, válida para abarcar um grupo de países com experiências históricas similares e que possuem, como

---

<sup>32</sup> Opta-se, no presente trabalho, pelo uso de siglas e expressões em língua inglesa quando o termo ou expressão é amplamente conhecido e utilizado no vocábulo jurídico internacional, a fim de facilitar ao leitor o acesso a maior gama de estudos existentes sobre o tema, apesar de frequentemente criticado pela literatura pós-colonialistas por representar o uso da linguagem do colonizador e ser um instrumento de subjugação do colonizado.

<sup>33</sup> MICKELSON, Karin. *Taking Stock of TWAIL Histories*. *International Community Law Review*. vol.10. Vancouver: Martinus Nijhoff Publishers, 2008. p.355 – 362.

<sup>34</sup> Cf. ANGHIE, Antony e CHIMNI, B. S. *Third World Approaches International Law and Individual Responsibility in Internal Conflicts*. *Chinese Journal of International Law*. vol. 2, n.º 1. Pequim: 2003.

<sup>35</sup> Cf. CHIMNI, B. S. *Third World Approaches To International Law: A Manifesto*. *International Community Law Review* 8. Países Baixos: Koninklijke Brill NV, 2006. p. 3-27. MICKELSON, Karin. *Rhetoric and Rage: Third World Voices in international legal Discourse*. *Wisconsin International Law Journal*. Vol. 16, n.º 2. Madison: UBC faculty of Law, 1998. p. 353 – 419.

fatores de união, objetivos e preocupações em comum.<sup>36</sup> Engloba países com baixa autonomia para a determinação do regramento internacional, marginalizados na distribuição dos maiores recursos e benefícios auferidos globalmente e pouco hábeis a resistir à dominação ideológica e militar do chamado Primeiro Mundo.<sup>37</sup>

O uso do termo supera as amarras geográficas do conceito de nação, sendo antes uma forma de organização e resistência coletiva às políticas hegemônicas determinadas pelos países de Primeiro Mundo, que se valem do direito internacional e das instituições multilaterais como instrumento de dominação e legitimação de seus próprios objetivos e interesses. É uma ferramenta discursiva contra hegemônica apta a interrogar e contestar as várias maneiras pela qual o poder é utilizado e perpetuado, da qual se vale a TWAIL para a defesa inclusive de atores internos ao próprio Estado, como camponeses, trabalhadores, mulheres e minorias.<sup>38</sup>

Suas abordagens têm como objetivos comuns o entendimento, revelação e desconstrução dos usos de direito internacional como meio de criação e perpetuação de uma hierarquia racionalizada de normas e instituições internacionais que subordinam não-europeus a europeus; a construção de um sistema alternativo de governança internacional; e a erradicação das condições de subdesenvolvimento no Terceiro Mundo.<sup>39</sup>

Busca-se uma ligação profunda entre a teoria e a prática, entre o entender e o agir concretamente no Mundo. Essa ligação faz com que os autores ligados à TWAIL não a retratem somente como uma teoria ou método de direito internacional, mas, principalmente, como uma abordagem emancipadora com aplicabilidade prática, capaz de expor, reformar ou ao menos atenuar as características de direito internacional que auxiliam a criação ou continuidade de uma ordem jurídica que, com frequência, se demonstra desigual, injusta e iníqua.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> OKAFOR, Obiora. *Newness, imperialism and international legal reform in our time: A TWAIL perspective*. *Osgoode Hall Law Journal*. Vol. 43, n.º. 2. Toronto: York University, 2005. p.171 -191.

<sup>37</sup> CHIMNI, B. S. *Third World Approaches To International Law: A Manifesto*. *International Community Law Review* 8. Países Baixos: Koninklijke Brill NV, 2006. p. 3.

<sup>38</sup> RAJAGOPAL, Balakrishnan. *Locating the Third World in Cultural Geography*. *Third World legal Studies: Postcolonialism, Globalization and Law*. vol.15. Valparaíso: Scholarvalpo, 1999.

<sup>39</sup> MUTUA, Malaku. *What is TWAIL? American Society of International Law Proceedings*. *Proceedings of the 94<sup>th</sup> Annual Meeting*. Nova Iorque: SUNY Buffalo Law School, 2000. p.31 – 39.

<sup>40</sup> GALINDO, George R. B. A Volta do Terceiro Mundo ao Direito Internacional. *Boletim da Sociedade Brasileira do Direito Internacional*. n.º 114/124. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2003.p.51.

O discurso terceiro-mundista trazido pela TWAIL se vale amplamente de termos com forte conotação valorativa, como pobreza, desigualdade, resistência, sofrimento, iniquidade ou injustiça. Essa característica, embora muitas vezes criticada por apelar para a emoção e não para o intelecto, é utilizada propositadamente pela literatura ligada à TWAIL como forma de chamar a atenção para o estado das coisas vivido pelos Estados e povos situados no Terceiro Mundo. É considerado um instrumento, dentre os poucos recursos disponíveis historicamente para o Terceiro Mundo, de resistência e promoção de mudanças.<sup>41</sup>

As mudanças, subvertendo hierarquias tradicionalmente estabelecidas e trazendo mais justiça social para os povos de Terceiro Mundo, segundo a TWAIL, são possíveis e podem ser viabilizadas por intermédio do direito internacional. Daí, a necessidade de revisar as regras estabelecidas, incluindo a efetiva participação do Terceiro Mundo e a proteção de seus interesses nesse processo.

O direito internacional, que define o que é democrático e transfere parcela substancial da soberania econômica dos países para instituições internacionais, como o Banco Mundial, o FMI e a OMC, embora não crie uma estrutura estatal global, cobra o rompimento de fronteiras sem levar devidamente em consideração as necessidades dos povos de Terceiro Mundo.<sup>42</sup> Nos cabe, enquanto estudiosos latino-americanos, analisar as regulações estabelecidas em âmbito multilateral sob a perspectiva dos interesses do Terceiro Mundo, a fim de respaldar a promoção de mudanças que lhe sejam mais favoráveis e aptas a promover o desenvolvimento terceiro-mundista.

Por isto, a dialética ampla de oposição ao caráter muitas vezes desigual e injusto do regime internacional posto, visto como responsável por sujeitar o Terceiro Mundo à dominação e a desvantagens substanciais no cenário internacional,<sup>43</sup> proposta pela literatura ligada à TWAIL, será utilizada como referencial teórico para o presente estudo.

O desenvolvimento almejado, por intermédio da revisão da regulação estabelecida à concessão dos subsídios pelos países, é em sua concepção mais ampla, ultrapassando noções econômicas para alcançar também funções sociais vinculadas à

---

<sup>41</sup> GALINDO, George R. B. A Volta do Terceiro Mundo ao Direito Internacional. **Boletim da Sociedade Brasileira do Direito Internacional**. n° 114/124. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2003.p.59.

<sup>42</sup> CHIMNI, B. S. *Third World Approaches To International Law: A Manifesto*. International Community Law Review 8. Países Baixos: Koninklijke Brill NV, 2006. p. 7.

<sup>43</sup> OKAFOR, Obiora. *Newness, imperialism and international legal reform in our time: A TWAIL perspective*. *Osgoode Hall Law Journal*. Vol. 43, n° 2. Toronto: York University, 2005. p.176 - 177.

agricultura. Por isso, ter-se-á em mente, durante a análise proposta, a heterogeneidade econômica e social que define o Mundo rural do Terceiro Mundo, composto por grandes propriedades que coexistem com pequenas, e dentre os pequenos, também não uniformes, por aqueles plenamente inseridos no mercado e aqueles que produzem para a subsistência, ou que até dependem da compra de alimentos e venda de mão-de-obra para se manterem.

Assim, a presente análise não se centrará na defesa dos interesses de países específicos, como o Brasil, que atualmente pautam as negociações internacionais acerca do tema, mormente, na defesa dos interesses de seu agronegócio. Buscar-se-á uma abordagem mais ampla e englobante, que contemple as profundas implicações das políticas de subsídios e regimentos existentes para os diferentes atores que compõem o meio rural e para a promoção das funções socialmente desejáveis vinculadas à atividade agrícola.

Tampouco terá como foco específico o estudo do mercado agrícola, de suas especificidades e da atuação dos subsídios agrícolas neste cenário. Buscar-se-á, no primeiro capítulo do presente trabalho, caracterizar os instrumentos de política governamental conhecidos como subsídios e a sua aplicação especificamente no meio rural. Então, proceder-se-á a análise das consequências positivas e negativas vinculadas à concessão de subsídios ao setor agrícola.

Trata-se, por si, de uma análise desafiadora. Medidas voltadas a apoiar grandes produtores, promovendo a monocultura em larga escala para fins de exportação, nem sempre produzem efeitos positivos sobre os pequenos agricultores, voltados geralmente para a produção de alimentos para fins de abastecimento doméstico. Da mesma forma, medidas voltadas a garantir o preço da produção geralmente trazem implicitamente consigo a taxaço dos consumidores e políticas voltadas para a diminuição dos preços dos alimentos se dedicam mais a garantir o bem-estar dos consumidores do que a renda dos produtores.

O tema envolve interesses distintos entre países centrais e periféricos ao mesmo tempo em que engloba contraposições internas entre os interesses de pequenos e grandes agricultores e de consumidores, empenhados ou não na manutenção e direcionamentos dos benefícios em níveis locais e globais.

Apesar da dificuldade que a análise do tema representa, o enfrentamento da questão é de suma importância para a elaboração de normas e políticas que não beneficiem um

grupo em detrimento de outro, a fim de atender a todos com o melhor custo-benefício, adaptando-se às condições e necessidades particulares, especialmente dos mais pobres.

Então, tendo-se em mente a caracterização, importância e possíveis implicações das políticas de subsídios agrícolas para os diferentes atores e países, no segundo capítulo do presente trabalho será procedida a análise das normas multilaterais vigentes que regulam a concessão de subsídios pelos Estados, verificando quais interesses elas buscam resguardar, com enfoque nas necessidades dos países do Terceiro Mundo.

## 1 A CARACTERIZAÇÃO DOS SUBSÍDIOS E A SUA CONCESSÃO AO SETOR AGRÍCOLA.

Denominados, também, auxílio, subvenção, assistência ou suporte, os subsídios são geralmente retratados como transferências, não solicitadas, realizadas por um governo a entidades privadas, sem contribuição equivalente da mesma em retorno.<sup>44</sup>

Na maioria das definições existentes, há significativa concordância de que o instituto envolve a participação do governo, direta ou indireta, e resulta em benefício para alguma entidade que atua no âmbito privado. Contudo, não há um conceito de subsídios que seja aceito por todos os agentes que utilizam o termo.

Além da forma, as definições de subsídio costumam apontar os beneficiários, a destinação e os efeitos esperados das medidas governamentais estabelecidas. Por retratarem, em diversos níveis, as diferentes formas e objetivos que os subsídios podem apresentar, as abordagens existentes sobre o tema diferem significativamente e as definições usadas pelos governos tendem a divergir, sendo determinadas de acordo com seus propósitos singulares de uso.<sup>45</sup>

A gama de ações governamentais, e até privadas, consideradas subsídios também costuma variar de acordo com a visão que se tem do mercado e do papel que o governo exerce junto à sociedade.<sup>46</sup> Concepções mais liberais tendem a tratar subsídios como intervenções governamentais indevidas no mercado, restringindo a abrangência dos conceitos adotados, enquanto as menos liberais tendem a retratar como mecanismos de política pública essenciais para aumento do bem-estar interno, ampliando-os.

Por isso, torna-se notoriamente difícil conceituar subsídios de uma maneira que seja universalmente aceita.

A este respeito, Hendrik S. Houthakker, professor de economia de Harvard, em emblemático estudo sobre o tema, declara: “Meu próprio ponto de partida foi também tentar

---

<sup>44</sup>WTO. *Subsidies, Trade and the WTO. World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. Genebra: WTO. p. 23.

<sup>45</sup>Idem.

<sup>46</sup>WOUTERS, Jan; COPPENS, Dominic. *An Overview of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*. In.: BAGWELL, Kyle W.; BERMANN, George A.; MAVROIDIS, Petros C. (eds). *Law and Economics of Contingent Protection in International Trade*. New York: Cambridge University Press, 2009.p. 81.

definir subsídios. Mas no caminho para fazê-lo, cheguei à conclusão que o conceito de subsídio é muito indescritível.”<sup>47</sup> (tradução livre)

No mesmo diapasão, discussão sobre o tema no Congresso americano concluiu que “a definição de subsídio, como o de beleza, varia de acordo com o olho do observador que analisa o objeto sob escrutínio.” (tradução livre)<sup>48</sup>

Um observador com uma visão mais englobante tende a detectar subsídios em toda parte, considerando praticamente todas as ações governamentais como subsidiadoras. Nesta perspectiva, serviços de segurança, educação e transporte públicos podem ser considerados subsídios por claramente beneficiarem produtores domésticos. Até mesmo a omissão governamental em regular as atividades produtivas, impondo limites e obrigações para a proteção do meio ambiente e a garantia do bem-estar dos trabalhadores, pode ser enquadrada como um “subsídio regulatório”, uma vez que pode significar a redução de determinados custos de produção.<sup>49</sup>

Sob uma perspectiva mais restritiva, considera-se subsídio apenas os pagamentos diretos realizados pelos governos a empresas nacionais. Trata-se da orientação adotada pela grande maioria dos países na elaboração de suas contas nacionais, na tentativa de acobertar as intervenções governamentais realizadas no setor produtivo, frente à concepção fortemente liberal vigente, especialmente no ambiente internacional, que tende a condenar esse tipo de atuação governamental.

De fato, os subsídios desafiam tanto as conceituações simples quanto as amplas. As definições mais estreitas, muitas vezes, não alcançam parcelas significativas das despesas públicas orçamentárias e outras medidas igualmente relevantes que funcionam como

---

<sup>47</sup>“My own starting point was also an attempt to define subsidies. But in the course of doing so, I came to the conclusion that the concept of a subsidy is just too elusive.” HOUTHAKKER, Hendrik S. *The Control of Special Benefit Programs*. In.: **The Economics of Federal Subsidy Programs : a compendium of papers subm. to the Subcommittee on Priorities and Economy in Government of the Joint Economic Committee, Congress of the United States. vol. 1. Washington : U.S. Govt. Print. Off. 1972, p. 7-12.**

<sup>48</sup>“The definition of subsidy, like that of beauty, varies with the beholder whose eye is focused on the subject under scrutiny.” U.S. Congress, House Committee on Agriculture. **Government Subsidy Historical Review**. 92º Congresso, 2ª sessão, 03 abr. 1972. Washigton: Government Printing Office, 1972.

<sup>49</sup>WOUTERS, Jan; COPPENS, Dominic. *An Overview of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*. In.: BAGWELL, Kyle W.; BERMANN, George A.; MAVROIDIS, Petros C. (eds). **Law and Economics of Contingent Protection in Internation Trade**. New York: Cambridge University Press, 2009.p. 81.

subsídios, e as definições mais amplas, por outro lado, tendem a incorporar toda política governamental que resulte em mudança nas condições de mercado.<sup>50</sup>

A dificuldade na elaboração conceitual e as diversas visões existentes acerca do tema refletem na análise dos bancos de dados a respeito dos subsídios. É particularmente difícil encontrar uma informação englobante acerca do uso dessas medidas pelos países, tanto porque os governos não fornecem as informações sistematicamente, quanto em razão das diversas bases de dados se valerem de definições e sistemas de classificação diversos, havendo divergências quanto ao enquadramento como subsídios de determinadas políticas governamentais.

Por isso, é preciso ter em mente as diferenças de definição existentes sobre subsídios para comparar estatísticas de fontes diversas. Como as definições podem ter maior ou menor gama de beneficiários, formas, objetivos e efeitos, o tamanho das transferências acobertadas pela definição adotada pode relativizar os dados contidos nos bancos de dados existentes.<sup>51</sup>

As divergências conceituais se refletem, inclusive, em bancos de dados existentes em um único país. A título de exemplo, pode se citar o caso alemão: enquanto a *German National Accounts Statistics* não inclui tratamento tarifário preferencial nem empréstimos bonificados no conceito de subsídios, esses itens estão incluídos no *Annual Subsidy Report* (ASR) do governo germânico, que é gerado a partir da mensuração dos fluxos financeiros governamentais. O ASR, por outro lado, exclui o suporte fornecido à pesquisa e ao desenvolvimento, exceto nos casos em que são propiciados para companhia individuais e que a pesquisa seja para projetos de exploração comercial de um futuro iminente e previsível.<sup>52</sup>

Tendo-se em mente a inexistência de definição conceitual de subsídios universalmente aceita e as diversas concepções existentes, buscar-se-á, a seguir, caracterizar o instituto a partir da análise crítica de algumas concepções conceituais existentes.

---

<sup>50</sup>WTO. *Subsidies, Trade and the WTO*. In.: *World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. Genebra: WTO. p. 4.

<sup>51</sup>Idem.

<sup>52</sup>Ibidem. p.52.

## 1.1 AS DEFINIÇÕES CONCEITUAIS DE SUBSÍDIOS.

Na seara econômica, na qual o termo é amplamente utilizado, os subsídios são definidos como o antônimo de taxas e apresentados como uma das formas aptas a corrigir falhas de mercado. São caracterizados como as transferências em dinheiro realizadas por um governo para uma entidade no setor privado, reduzindo o custo marginal do beneficiário na produção, com o objetivo de obter um impacto de alocação pré-definido.<sup>53</sup>

Segundo a perspectiva trazida pelo sentido econômico se encontram as definições mais sintéticas do instituto, que reduzem o mesmo a uma transferência financeira direta realizada pelo governo para o setor privado a fim de diminuir os custos de produção. É nesse sentido que se encontram definições, como a apresentada por MAGALHÃES, que conceituam subsídios como o ato oficial de auxiliar pecuniariamente, direta ou indiretamente, tendo como objetivo fomentar ou incentivar o crescimento de um ou mais segmentos econômicos determinados.<sup>54</sup>

A análise econômica dos subsídios não se dedica ao estudo dos diversos instrumentos que podem ser utilizados para subsidiar ou das várias formas que o instituto assume na prática. Dedicar-se, mormente, a identificar as falhas de mercado que justificam a intervenção governamental com a concessão de subsídios e a existência de instrumentos diversos, por vezes considerados mais eficazes, aplicáveis aos casos. Considera que os subsídios representam uma opção política válida sempre que a falha de mercado possa ser corrigida com a mudança de preço para certos atores.<sup>55</sup>

Ocorre que dificilmente as medidas utilizadas para alterar os preços atingem apenas atores e objetivos pré-determinados. Os programas de governo, geralmente, não contam com um impacto tão preciso, sob um critério tão pragmático quanto o econômico. Comumente, eles possuem efeitos colaterais não intencionados, atingindo outros atores e objetos além dos pré-fixados.

---

<sup>53</sup> WTO. *Subsidies, Trade and the WTO. World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO.* Genebra: WTO. p.52.

<sup>54</sup> MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC:** A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. p. 110.

<sup>55</sup> WTO. *Subsidies, Trade and the WTO. World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO.* Genebra: WTO. p.52.

À guisa de exemplo, políticas voltadas para o suporte de preço para produtores rurais geralmente taxam implicitamente os consumidores e medidas voltadas a reduzir o preço dos alimentos, em geral, são voltadas mais para garantir o bem-estar dos consumidores do que a renda dos produtores rurais.<sup>56</sup>

Apesar de ser usualmente necessário apontar os atores beneficiados, ou possíveis beneficiários, para identificar um subsídio,<sup>57</sup> há uma patente dificuldade em se definir subsídios em função desse fator, sejam os beneficiários produtores ou consumidores, nacionais ou estrangeiros e, até mesmo, atores públicos ou privados.

Os beneficiários das medidas governamentais não são necessariamente os destinatários diretos dessas políticas e os efeitos indiretos produzidos são, muitas vezes, desejados pelo governo em favor de atores diversos dos pré-fixados. Nesse sentido, os maiores beneficiários de bens intermediários subsidiados geralmente não são os receptores diretos dos subsídios, mas empresas que utilizam esses produtos como insumo para as suas produções.<sup>58</sup>

Contrapor subsídios às taxas, como feito na seara econômica para caracterizar o instituto, também não é suficiente, pois as taxas podem configurar formas de subsídios.

Embora a forma mais direta de conceder subsídios seja a realização de transferências em dinheiro pelo governo para os beneficiários, as concessões tarifárias podem produzir os mesmos efeitos daquelas. Em última instância, ambas são formas de assistência que representam transferências financeiras realizadas por governos, uma na forma de transferência direta e a outra de redução fiscal. Para os beneficiários, no que tange aos efeitos das medidas, não há diferença prática se a vantagem é obtida por meio do recebimento de dinheiro ou da redução de suas despesas tarifárias.<sup>59</sup>

As barreiras alfandegárias e sanitárias, que não constituem transferências financeiras diretas, possuindo caráter fiscal, podem também representar maneiras de subsidiar

---

<sup>56</sup>OECD. *Agricultural Policies in OECD Countries and Emerging Economies*. Genebra: OECD Publishing, 2011.p. 11.

<sup>57</sup>CLEMENTS, Benedict; HUGOUNENQ, Réjane; SCHWARTZ, Gerd. *Government Subsidies: Concepts, International Trends and Reform Options. IMF Working Paper*. Washington: International Monetary Fund Publishing, 1995. p. 7.

<sup>58</sup>WTO. *Subsidies, Trade and the WTO. World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. Genebra: WTO. p.47.

<sup>59</sup>Idem.

setores competidores com importações, protegendo-os da competição externa. Da mesma forma, garantias institucionais ou de crédito, embora não necessariamente culminem em transferências diretas de recursos, representam contingência de passivos, reduzindo o custo financeiro das atividades beneficiadas e podendo configurar subsídios. Isto porque, quando o governo é o garantidor dos empréstimos concedidos e dos preços, surgem condições benéficas que não estariam disponíveis no mercado se não houvesse a interferência governamental as quais podem propiciar o aumento da produção ou do consumo, por exemplo.<sup>60</sup>

Enfim, há uma ampla gama de programas de governo que impõe custos para alguns atores em benefício de outros, seja na forma de taxas, impostos, regulações ou restrições às atividades privadas, que não podem ser desconsiderados no estudo dos subsídios, mesmo não representando transferência financeira governamental direta.<sup>61</sup> Desse modo, definir subsídio em função de transferência financeira direta governamental, como feito na seara econômica, não é necessariamente uma abordagem completa.<sup>62</sup>

A título de exemplo, pode se citar os programas governamentais estadunidenses destinados ao setor sucroalcooleiro, que levam os consumidores americanos a pagar quase o dobro dos preços praticados mundialmente. Em função deles, a transferência de US\$ 1 dólar à produção custa aos consumidores US\$ 2.60 e à economia US\$ 0.70, culminando em um custo de cerca de US\$ 1.4 bilhões por ano, o que não deve ser desconsiderado no cômputo dos níveis de subsídios praticados nos EUA, embora não provenha diretamente do orçamento governamental.<sup>63</sup>

Diante disto, a abordagem econômica, apesar de relevante, se demonstra limitada para a completa compreensão dos subsídios. Pode haver subsídios que beneficiam atores que não foram pré-definidos pelas políticas estabelecidas, que não configurem transferência monetária direta e, ainda, que não derivem diretamente de dotação orçamentária governamental. O estudo dos diferentes instrumentos utilizados para subsidiar, que não é

---

<sup>60</sup>WTO. *Subsidies, Trade and the WTO. World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO.* Genebra: WTO.. p. 47 e 51.

<sup>61</sup>Ibidem. p. 48.

<sup>62</sup>Ibidem. p.47.

<sup>63</sup> KRUEGER, Anne O. *The Political Economy of Controls: American Sugar. NBER Working Paper Series.* Durham, NC: Duke University Press, 1998.

objeto dos estudos econômicos, também se demonstra relevante, posto que instrumentos diversos, como as taxas e barreiras alfandegárias, podem ser empregados como subsídios.

Para as análises acadêmicas do instituto fora da seara econômica, os subsídios são usualmente apresentados de forma mais ampla, como um meio de intervenção estatal na atividade econômica caracterizada pela transferência de recursos, direta ou indiretamente, para produtores ou consumidores, que tem como objetivos primordiais a garantia ou a suplementação da renda ou a redução dos custos de produção.<sup>64</sup>

Em suma, são abordados como toda contribuição, com impacto financeiro, realizada diretamente por um governo, ou indiretamente por meio de entidades privadas que agem em seu nome, que conceda vantagens competitivas aos produtores ou à produção, reduzindo custos e riscos das atividades econômicas.

A análise mais englobante do instituto abarca o estudo dos diferentes instrumentos de política pública que podem ser utilizados como subsídios, ou seja, como medidas que garantam ou suplementem a renda ou reduza custos de produção ou de consumo. Trata-se de uma abordagem importante na caracterização do instituto, posto que existe um amplo conjunto de políticas públicas governamentais que pode ser utilizado como subsídios. Para simplificar, tais programas podem ser agrupados em três categorias.<sup>65</sup>

A primeira se refere à transferência de fundos para produtores ou consumidores, resultando em despesa orçamentária direta ou diminuição de receitas públicas, realizada pelo governo, ou indireta, por meio do uso de instituições privadas como intermediárias para realizar tal transferência.

Dentre outras políticas que constituem clara transferência orçamentária governamental, podem ser incluídas, nesse primeiro grupo, as garantias de crédito, mesmo quando realizadas por instituições bancárias privadas, em nome do governo, em favor de determinadas entidades.

Tais instrumentos podem funcionar como subsídios, pois são aptos a produzir os mesmos efeitos que decorreriam do próprio governo oportunizar empréstimos diretamente.

---

<sup>64</sup> DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas** – Regulação Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009. p.03.

<sup>65</sup> Divisão apresentada em: WTO. *Subsidies, Trade and the WTO. World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. Genebra: WTO – 2006, p.48.

Elas costumam ter no governo o seu último garantidor ou serem estimuladas por intermédio de políticas governamentais em favor dos bancos que acarretam gasto ou diminuição de receitas públicas. A simples existência de tais garantias diminui o padrão de riscos para potenciais compradores ou produtores, estimulando o consumo ou produção.

A segunda categoria se refere à provisão de bens ou serviços sem custos ou a custos abaixo dos praticados no mercado. Podem ser enquadradas nessa categoria políticas de promoção da educação, de transportes públicos e de fornecimento de alimentos. Aqui há, também, transferências realizadas pelo governo, mas as contribuições são recebidas pelos *in natura* pelos beneficiários, os quais possuem livre disposição sobre elas.

O entendimento dos subsídios englobarem a promoção de serviços públicos não é pacífico. Quando a provisão de certo bem ou serviço pela iniciativa privada é possível, seu financiamento pelo governo é, por muitos, visualizada como subsídio, pois pode culminar na redução dos custos de produção. São objeto de discussão os investimentos em infraestrutura, transporte, pesquisa e desenvolvimento e até em educação que, providos pelo governo para certos atores, gratuitamente ou a custos reduzidos, podem propiciar para estes melhores resultados comerciais.

No entanto, os elementos subsidiadores da promoção de serviços públicos não são fáceis de mensurar. Isto porque tais medidas, embora possam aumentar a competitividade de certos segmentos, geralmente são benéficas para toda coletividade e refletem a atividade soberana dos Estados frente a seus cidadãos. Por isso, em geral, as definições de subsídios que englobam a prestação de serviços públicos excluem aquelas para as quais não é possível identificar beneficiários definidos, denominados “serviços públicos puros”, como a defesa militar, a iluminação de vias públicas e outros serviços que não sejam de consumo exclusivo de atores determinados, mas da coletividade.

Entretanto, mesmos nesses raros casos, é possível surgirem medidas subsidiadoras durante seu processo de produção.<sup>66</sup> Por esta razão, excepcionar categorias de serviços públicos na seara dos subsídios não é uma tarefa simples e depende de uma análise acurada e bastante casuística.

---

<sup>66</sup> CLEMENTS, Benedict; HUGOUNENQ, Réjane; SCHWARTZ, Gerd. *Government Subsidies: Concepts, International Trends and Reform Options. IMF Working Paper*. Washington: International Monetary Fund Publishing, 1995. p. 7.

A terceira categoria se refere às políticas regulatórias que beneficiam grupos, impactando na produção ou no consumo. Incluem políticas que criam transferências entre grupos de beneficiários, diminuam custos operacionais das atividades econômicas ou as protejam, facilitem o surgimento de novas indústrias, etc.

Nesta categoria, pode ser incluída, inclusive, a inércia governamental em regular determinadas matérias, como estabelecer medidas de proteção ao trabalhador e ao meio ambiente, ou limitar determinadas atividades econômicas, permitindo o exercício das mesmas sem restrições e, dessa forma, reduzindo custos de produção.

A inércia governamental como instrumento de subsídio também não é pacífico. Ela é desconsiderada em algumas definições, como a apresentada pela OECD que estabelece os subsídios como o resultado de uma ação governamental, e não da sua omissão, a qual confere vantagem a consumidores ou produtores, no sentido de suplementar sua renda ou diminuir seus custos.<sup>67</sup> Ela também não é abarcada pela definição de subsídios apresentada no âmbito da OMC, como se verá no segundo capítulo do presente trabalho.

Grande parte das definições de subsídios existentes abordam expressamente algumas ou todas as três categorias de programas governamentais acima apresentadas. Contudo, tal categorização ainda não soluciona o problema de conceituação do instituto, embora facilite a sua compreensão. Isto porque, dentro de cada uma dessas categorias, há uma expressiva quantidade de instrumentos disponíveis os quais podem atuar ou não como subsídios em circunstâncias determinadas.

Diante disto, a análise dos efeitos das transferências realizadas se demonstra essencial para identificar as medidas subsidiadoras. Os subsídios devem beneficiar seus destinatários, diretos ou indiretos, oferecendo vantagens e condições especiais à produção ou ao consumo que não existiriam sem a intervenção governamental, garantindo ou suplementando a renda ou reduzindo custos e riscos das atividades econômicas.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> OECD. *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*. Paris: OECD, 2005.

<sup>68</sup> Condicionada aos efeitos se encontra a definição estabelecida pela União Europeia sobre subsídios, que apesar de limitar o conceito à atual ou potencial transferência financeira para firmas, o vincula à configuração de uma vantagem econômica a qual não seria possível de outra forma e que afeta a balança comercial existente entre a firma beneficiada e os seus competidores. Cf. UE. *Council Regulation on protection against subsidized imports from countries not members of the European Community*. EC No 597/2009. Bruxelas: European Commission, 2009.

A abordagem mais englobante, utilizada nos estudos acadêmicos que ultrapassam a seara econômica, será adotada no presente trabalho, alcançando a maior quantidade possível de casos de suporte governamental ao setor produtivo. Ela é utilizada despida da concepção liberal que fortemente influenciou a formação e consolidação do sistema multilateral de comércio e fez com que se condenasse a intervenção governamental nas atividades produtivas, especialmente no âmbito industrial, criando uma aura proibitiva acerca do termo “subsídios”.

A luta contra os subsídios estabelecida se respalda em uma concepção pouco realista da existência de um mercado perfeito, que dispensaria a intervenção governamental nos setores produtivos e nos fluxos comerciais. Frente à necessidade prática do uso de subsídios, essa concepção irreal faz com que muitos adotem visões restritivas ao termo “subsídio” sob o temor de se cercear atividades inerentes à soberania estatal e fundamentais a promoção das necessidades dos cidadãos pelo Estado.

Esta não nos parece a opção mais adequada para os propósitos do presente estudo, posto que justamente das exceções e restrições aos conceitos de subsídios, apresentadas como forma de validar a ideia inverídica de mercado perfeito, que muitos países se utilizam para legitimar práticas que ultrapassam as necessidades internas de seus cidadãos e causam prejuízo a outros países.

Consideramos os subsídios como ações governamentais necessárias e legítimas a atuação estatal que devem ser cerceadas somente na medida em que, ultrapassando o atendimento às necessidades internas dos Estados, causam prejuízos aos setores produtivos de outros países.

Frisa-se que, em última instância, a definição de subsídios é uma escolha política, e as implicações dessa escolha devem ser apresentadas de forma clara. Ela varia de acordo com o propósito das análises realizadas, de modo que é necessário ter consciência que análises usando diferentes definições podem conduzir a conclusões diversas.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup>IEEP. *Environmentally Harmful Subsidies (EHS): Identification and Assessment - Final Report*. Londres: Institute for European Environmental Policy, 2009.p.20.

## 1.2 AS CLASSIFICAÇÕES E SUBDIVISÕES DOS SUBSÍDIOS.

Na tentativa de explicitar os elementos abrangidos pelo conceito de subsídios, e melhor compreendê-los dentro da multiplicidade de formas e objetivos que podem apresentar, foram desenvolvidos sistemas de classificações para o instituto.

Quanto à forma, subdividem-se os subsídios em sete categorias, quais sejam: 1) os subsídios monetários ou concessões monetárias, que abarcam os pagamentos diretos realizados por governos para produtores ou consumidores; 2) os subsídios creditícios, que incluem as garantias governamentais de crédito, para empréstimos ou para o desenvolvimento de atividades econômicas; 3) os subsídios tarifários, que se referem à redução de taxas devidas ou exigíveis; 4) os subsídios acionários, que se referem à participação acionária do governo em cotas de capital de empresas e aos benefícios advindos dessa participação; 5) os subsídios *in natura*, referentes à provisão governamental de bens e serviços a preços abaixo dos praticados normalmente no mercado; 6) os subsídios procuratórios, que se referem à compra pelo governo de produtos e serviços acima dos preços existentes no mercado; 7) e os subsídios regulatórios, que configuram pagamentos implícitos por meio de ações regulatórias que alteram os preços no mercado ou o acesso a mercados.<sup>70</sup>

Mesmo com o detalhamento apresentado, os tipos de subsídios contidos em cada uma das sete categorias apresentadas não são homogêneos, podendo apresentar diferentes formatações. Existem, ainda, medidas que podem se enquadrar em mais de uma categoria, não sendo a classificação quanto à forma suficiente, sozinha, para distinguir todos os diferentes tipos de subsídios.<sup>71</sup> É necessário também analisar os beneficiários e objetivos para melhor caracterizar o instituto.

Quanto aos beneficiários, os subsídios podem ser destinados a produtores ou consumidores, e ainda, aos nacionais ou aos estrangeiros. A partir daí, podem ser estabelecidos subgrupos de beneficiários que, quanto mais delimitados forem, mais específicos tornarão os subsídios. Surge dessa delimitação a classificação dos subsídios em

---

<sup>70</sup>CLEMENTS, Benedict; HUGOUNENQ, Réjane; SCHWARTZ, Gerd. *Government Subsidies: Concepts, International Trends and Reform Options*. In.: *IMF Working Paper*. Washington: International Monetary Fund Publishing, 1995. p. 6.

<sup>71</sup>Idem.

específicos ou gerais, de modo que, quanto mais amplo o leque de beneficiários, mais geral é considerado o subsídio.<sup>72</sup>

Subsídios gerais são mais propensos à produção de efeitos indiretos, que podem ou não ser desejados pelo governo. Quanto mais específico for o delineamento do programa, por outro lado, mais provável a coincidência entre os alvos dos subsídios e os reais destinatários dos mesmos.<sup>73</sup>

Quanto aos objetivos, os subsídios são, em regra, concedidos sob quatro categorias principais: 1) apoio à exportação, 2) apoio doméstico<sup>74</sup>, 3) ajuda alimentar e 4) benefícios auferidos por empresas estatais.<sup>75</sup>

Os subsídios à exportação englobam as políticas diretamente relacionadas ao desempenho exportador de um produto industrial ou agrícola. Podem receber diversas formas, dentre elas a isenção ou a redução do pagamento de taxas ou impostos à exportação, e ainda, transferências diretas ou concessão de créditos em condições mais vantajosas que as disponíveis no mercado para promoção de exportações.

A prática é considerada, dentre os tipos de subsídios, a mais nociva, ou seja, com o maior potencial direto de prejudicar outros países.<sup>76</sup> Além de aumentar a participação do exportador beneficiado no mercado mundial, geralmente em detrimento de outros, a concessão de subsídios à exportação tende a reduzir os preços praticados internacionalmente, diminuindo a competitividade dos produtores concorrentes não subsidiados e, ainda, a tornar os preços mais instáveis, uma vez que os preços variam conforme as decisões dos Estados concessionários sobre os níveis de subsídios conferidos às exportações, que podem ser

---

<sup>72</sup>WTO. *Subsidies, Trade and the WTO. World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. Genebra: WTO. p. 50.

<sup>73</sup>Ibidem. p. 47.

<sup>74</sup>No decorrer do presente trabalho, os termos “subsídios domésticos” e “medidas de apoio doméstico” são considerados sinônimos. Frisa-se, no entanto, que a segunda terminologia restou consagrada pelo Acordo Sobre Agricultura (AsA) no âmbito da OMC para as políticas agrícolas.

<sup>75</sup>DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas** – Regulação Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009. p.xxxii.

<sup>76</sup>“As pointed out by writers, export subsidies are granted with the aim of affecting trade. If an export subsidy does not distort trade, it is simply because it has not been effective.” Cf. DESTA, Melaku. *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*. Netherlands: Kluwer Law International, 2002. p. 105.

modificados a qualquer momento, de modo imprevisível para os compradores ou demais produtores.<sup>77</sup>

Os subsídios à exportação tem o potencial de produzir impactos diferentes em terceiros países. Enquanto eles claramente ameaçam outros exportadores agrícolas, assumido suas participações no mercado e reduzindo seus ganhos com exportação, tais medidas podem representar ganho de bem-estar momentâneo para as nações que não sejam autossuficientes na produção dos bens subsidiados, nas quais os ganhos dos consumidores com os menores preços dos produtos superem as eventuais perdas dos produtores nacionais que forneçam, sem apoio governamental, o mesmo produto ou produto que o substitua.<sup>78</sup>

Em longo prazo, no entanto, mesmo os países importadores beneficiados pela compra de produtos subsidiados mais baratos podem ser prejudicados pelos programas de subsídios à exportação praticados pelos exportadores. Os baixos preços decorrentes das políticas de subsídio tendem a inviabilizar o desenvolvimento da produção interna não subsidiada, tornando os países dependentes de importações, especialmente a preços mais baixos. O cenário de dependência de importações torna os países diretamente vulneráveis às variações de preços no mercado, as quais são características no comércio agrícola mundial.

As medidas de apoio doméstico são aquelas concedidas sem qualquer condição relacionada com o desempenho exportador do beneficiário. Podem possuir diferentes formas, desde transferências financeiras diretas até as formas mais disfarçadas de suporte ao preço no mercado. Apesar das múltiplas formatações que podem assumir, as medidas de apoio doméstico geralmente se destinam a garantir determinados níveis de renda para produtores ou um preço mínimo para a produção.<sup>79</sup>

São autorizadas sob justificativas diversas, como necessidade de assegurar renda, reduzir riscos naturais das atividades, garantir a preservação do meio ambiente, a segurança alimentar e energética, etc. Trata-se de um importante mecanismo de política interna e, por

---

<sup>77</sup>FAO. *Multilateral Trade Negotiations on Agriculture – A Resource Manual: Agreement on Agriculture*. Italy: FAO Training Series, 2000. part III. Disponível em <http://www.fao.org/DOCREP/003/X7353E/X7353E00.HTM>. Acesso em 13 set. 2013.

<sup>78</sup>Idem.

<sup>79</sup>DESTA, Melaku Geboye. *Legal Issues in International Agricultural Trade: The Evolution of the WTO Agreement on Agriculture from its Uruguay Round Origins to its Post/Hong Kong Directions*. Itália: FAO Legal Papers Online, 2006.p.26.

isso, são difíceis de controlar, posto que o atendimento das necessidades dos constituintes é inerente à natureza soberana dos Estados.<sup>80</sup>

O problema é que, na tentativa de beneficiar determinados destinatários, dependendo dos volumes concedidos, essas medidas, assim como as destinadas à exportação, podem também alterar os fluxos comerciais e prejudicar produtores não subsidiados. Na prática, os subsídios domésticos e os condicionados à exportação mantêm relação próxima, tendo em vista que os últimos muitas vezes facilitam o escoamento do excedente produzido com o auxílio dos primeiros.<sup>81</sup>

As medidas de apoio doméstico geralmente vem acompanhadas de outras medidas governamentais. Além dos subsídios à exportação, o excedente subsidiado internamente também pode ser escoado na forma de ajuda direta para outros países ou, no caso de medidas de suporte ao preço, que geralmente estabelecem preços internos superiores aos praticados no mercado externo, podem ser acompanhadas por restrições às importações, para proteger os produtores internos e evitar que a medida favoreça produtores concorrentes ou propicie a reimportação de produtos subsidiados.

Assim, as medidas de apoio doméstico podem acabar exercendo duplo papel: tanto diretamente, no estabelecimento de preços internos administrados quanto, indiretamente, por tornar quase inevitável a prática de outras intervenções, como barreiras alfandegárias e subsídios à exportação.<sup>82</sup> Por isso, à medida que tais políticas produzem consequências sobre outros países em dimensão internacional, o interesse do governo nacional de maximizar o bem-estar de seus cidadãos passa a confrontar com o interesse e as necessidades dos governos de outras nações afetados essas políticas domésticas.<sup>83</sup>

Os benefícios auferidos por empresas estatais se referem ao grupo de privilégios que são estabelecidos para as empresas cujas cotas acionárias tenham participação do governo. Tais privilégios, que não estão disponíveis às demais empresas, podem significar a

---

<sup>80</sup>DANTAS, *Adriana*. *Subsídios Agrícolas – Regulação Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2009.p. 52.

<sup>81</sup>Ibidem. p. XXIX.

<sup>82</sup>DESTA, Melaku Geboye. *Legal Issues in International Agricultural Trade: The Evolution of the WTO Agreement on Agriculture from its Uruguay Round Origins to its Post/Hong Kong Directions*. Italy: FAO Legal Papers Online, 2006.p.26

<sup>83</sup>DANTAS, *Adriana*. *Subsídios Agrícolas – Regulação Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2009.p. 52.

redução de custos e a diluição de perdas, alterando as condições de concorrência. Elas acarretam gastos que não podem ser desconsiderados.

A ajuda alimentar, finalmente, constitui a doação de *commodities* agrícolas por um país a outro, sem custos ou a custos bem abaixo dos praticados no mercado.<sup>84</sup>

Ela é uma das formas de ajuda, a qual, analisada amplamente, possui três categorias: a ajuda humanitária ou emergencial, que é aquela mobilizada e fornecida em resposta a catástrofes e calamidades; a ajuda filantrópica, desembolsada para instituições ou diretamente para as pessoas necessitadas; e a ajuda sistêmica que constitui pagamentos, créditos ou fornecimentos de produtos e serviços *in natura*, realizados diretamente para governos, seja em transferências intergovernamentais (denominada ajuda bilateral) ou por meio de instituições como, por exemplo, o Banco Mundial (denominada ajuda multilateral).<sup>85</sup>

Embora as ajudas, em geral, sejam tidas como medidas altruístas decorrentes de razões humanitárias e até obrigações das nações mais ricas perante as mais pobres, elas podem produzir, em longo prazo, consequências negativas para os beneficiários quando elaboradas simplesmente como meio de escoamento dos excedentes subsidiados produzidos. Nesse caso, elas funcionam similarmente aos subsídios à exportação, tendo o potencial de inviabilizar a produção local e criar dependência das importações.

Quando se destinam mais a escoar o excedente produtivo subsidiado do que ao atendimento das necessidades do país receptor, essas políticas não levam em consideração as necessidades nutricionais ou a cultura alimentar do destinatário, impondo o padrão de consumo do país subsidiador exportador em detrimento das culturas tradicionais locais. Em longo prazo, podem propiciar o abandono das culturas tradicionais, com a consequente diminuição da biodiversidade global. Podem, também, configurar a prática de *dumping*, isto é, após eliminar os produtores concorrentes locais em razão dos preços extraordinariamente abaixo do valor em que os produtos são introduzidos, podem criar uma situação de dependência e domínio do mercado local que possibilite a imposição futura pelos países exportadores de preços altos pelo fornecimento dos mesmos produtos.

---

<sup>84</sup>DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas** – Regulação Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009.p. 52.

<sup>85</sup>MOYO, Dambisa. **Dead Aid: Why Aid makes Things Worse and How There is Another Way for Africa**. England: Penguin Books, 2009. p.7.

A dependência da importação de alimentos, um produto de primeira necessidade, e ainda, a preços diminuídos administrativamente, tornam os países bastante vulneráveis em caso de variações dos preços e quantidades disponíveis no mercado mundial, sendo uma ameaça para a garantia da segurança e soberania alimentar dos países receptores. Tal situação, não raras vezes, é também utilizada como instrumento de barganha nas tratativas internacionais postas, colocando os países dependentes de importação em situação bastante frágil nas tratativas internacionais quando se envolve a defesa de seus interesses frente aos países exportadores.

Não se trata de condenar a prática das ajudas alimentares, necessárias para apaziguar a subnutrição de milhares de seres humanos submetidos a situações de extrema pobreza ou catástrofes, mas sim de desmistificar a utilização deste instrumento apenas para fins humanitários. Na prática, como não há necessidade de notificar e reduzir as doações subsidiadas, esse mecanismo é muitas vezes utilizado dissociado do atendimento às necessidades locais dos receptores, como forma de driblar a regulação internacional posta, como se verá no próximo capítulo.

Os interesses subjacentes à doação de alimentos no cenário internacional fazem que, embora o incentivo direto à produção local tenha um custo mais baixo aos doadores do que as ajudas alimentares *in natura*,<sup>86</sup> e sejam geralmente mais benéficas aos países, por propiciarem o desenvolvimento produtivo local, aquelas medidas sejam muito menos utilizadas do que estas.<sup>87</sup>

As discussões, casos e classificações abordados, embora não tenham a pretensão de esgotar a matéria, são apresentados como formas de melhor compreender o instituto dos subsídios, diante da amplitude de medidas que ele pode abarcar e das diferentes concepções existentes sobre o tema.

Tratar-se-á, a seguir, da aplicação desses instrumentos ao setor agrícola, foco imediato do presente estudo.

---

<sup>86</sup> A OECD estima que um extra de US\$ 750 milhões seria disponibilizado caso os países ricos fornecessem incentivo direto à produção local e não *in natura*. UNCTAD. *The 2008 Food Price Crises: Rethinking Food Security Policies*. New York: G24 Discussion Paper Series, 2009. p.20.

<sup>87</sup> MOYO, Dambisa. *Dead Aid: Why Aid makes Things Worse and How There is Another Way for Africa*. England: Penguin Books, 2009. p.7.

### 1.3 A CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS AO SETOR AGRÍCOLA.

O suporte governamental ao setor agrícola remonta ao início do século XIX, perpassa o século XX e continua significativo até os dias atuais.<sup>88</sup>

Importante fator que credenciou à prática de subsídios no setor agrícola foi o processo de territorialização das relações capitalistas de produção no campo, ou seja, a mercantilização da terra, como forma de imobilização do capital dinheiro.<sup>89</sup> Esse processo transformou o capital em fator essencial para o acesso a terra e a produção, sujeitando tanto a renda da terra, quanto o trabalho que se dá na terra, ao capital.<sup>90</sup>

O Estado funciona como elemento legitimador e fomentador desse processo, estabelecendo leis que determinam o capital como único instrumento que propicia o acesso a terra e a produção a partir da terra, e disponibilizando capital, na forma de subsídios, ao produtor ou à produção.

O processo de mercantilização das relações econômicas no campo, iniciada com a mercantilização da terra, foi acentuado com a intensa urbanização e crescimento do emprego não-agrícola, que aumentaram a demanda por produtos agrícolas a preços baixos no setor urbano e no mercado externo. Também foi aprofundado com a modernização da agricultura, verificada a partir da denominada Revolução Verde, que introduziu a utilização intensiva de sementes geneticamente modificadas, fertilizantes, agrotóxicos, mecanização e etc., fazendo a produção agrícola depender, cada vez mais, dos meios de produção gerados pelo setor industrial e, conseqüentemente, de mais capital.<sup>91</sup>

A ideia de territorialização do capital passa a abarcar, então, além da mercantilização das terras, a apropriação privada dos recursos naturais<sup>92</sup>, que começaram a ser

---

<sup>88</sup> ROBIN, Sarah; WOLCOTT, Rob; e QUINTELA, Carlos E. *Perverse Subsidies and the Implications for Biodiversity: A Review of recent Findings and The Status of Policy Reforms. V World Parks Congress*. África do Sul: Sustainable Finance Stream, 2003. p. 2

<sup>89</sup> MOREIRA, Roberto José. Renda da natureza e territorialização do capital: reinterpretando a renda da terra na competição intercapitalista. **Estudos Sociedade e Agricultura**, nº. 4, Rio de Janeiro: 1995. p.90.

<sup>90</sup> MARTINS, José de Souza. **Capitalismo e tradicionalismo**. São Paulo: HUCITEC, 1975. p.177.

<sup>91</sup> Cf. DELGADO, Guilherme da Costa. **Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985**. São Paulo: Ícone Editora. p.19-22.

<sup>92</sup> MOREIRA, Roberto José. Renda da natureza e territorialização do capital: reinterpretando a renda da terra na competição intercapitalista. **Estudos Sociedade e Agricultura**, nº. 4, Rio de Janeiro: 1995. p.92.

patenteados, o que aprofunda, ainda mais, a necessidade de subsídios para o financiamento da produção agrícola que, progressivamente, passa a depender de mais recursos adquiridos no mercado.<sup>93</sup>

Ocorre que o capital, quanto mais se expande, mais aumenta a demanda pela obtenção de mais capital.<sup>94</sup> Desse modo, há necessidade cada vez maior de recursos financeiros, a serem obtidos junto ao mercado, para propiciar a produção a partir da terra.

A produção agrícola moldada pelo capital, dotada de altos custos, se torna um empreendimento de risco, que pode não trazer o lucro almejado em função de fatores de baixa previsibilidade, como insetos, pestes, doenças ou clima ruim. Os preços da produção no mercado variam conforme a demanda muda, o que geralmente não pode ser antevisto pelo produtor.<sup>95</sup> A própria decisão sobre o que produzir passa a ser determinada pelo mercado, tendendo o produtor a optar pelos espécimes considerados de maior lucratividade.

A baixa previsibilidade dos preços torna o mercado agrícola extremamente competitivo e especulativo, possibilitando a financeirização da produção agrícola, que passa a ser negociada a preços futuros nas grandes bolsas de valores, com influência extraordinária na fixação dos preços das safras futuras. Com as flutuações dos preços dos produtos agrícolas negociados no mercado internacional, estes passam a não refletir necessariamente os custos de produção, sendo o preço moldado principalmente pelo processo especulativo, pela quantidade disponível para ser vendida ao final da safra e pela demanda, o que faz com que o produtor tenha baixo poder de determinação dos preços finais.<sup>96</sup>

A elevada incerteza do produtor quanto aos preços e a realização dos lucros torna menor a sua motivação em investir na produção, preferindo reter ativos mais líquidos como forma de se precaver.<sup>97</sup> Por se tratar de necessidade de primeira ordem garantir alimentos a preços estáveis e em quantidade e diversidade suficientes, os governos passam a propiciar rendimento aos produtores rurais por intermédio de políticas de suporte. Usam os subsídios

---

<sup>93</sup> DELGADO, Guilherme da Costa. **Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985**. São Paulo: Ícone Editora. p.21.

<sup>94</sup> Idem.

<sup>95</sup> MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can undercut the Environment and the Economy*. Washington: Island Press, 2001.p.40

<sup>96</sup> SINGER, Paul. **Aprender Economia**. Brasília: Ed. Brasiliense, 1983. p. 11-23.

<sup>97</sup> Cf.: KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

como instrumentos para proteção de seus produtores dos riscos da atividade agrícola moldada pelo capital e como meio de viabilizar o aumento da produção, a expansão de áreas irrigadas, o acesso a terra e a insumos industriais.

Esse processo, entretanto, não ocorre de forma igualitária entre os produtores agrícolas. Ao analisar a construção do espaço geográfico se levando em consideração tanto as relações entre atores sociais quanto da sociedade com o meio rural, a partir de manifestações de poder e controle sobre o território, verifica-se que as condicionantes políticas e históricas que sujeitaram a renda da terra ao capital culminaram, também, na ocupação e posse da terra por grupos oligárquicos, estabelecendo o monopólio da terra pelo capitalista e a expulsão do camponês do campo ou a sua subordinação aos interesses do capital.<sup>98</sup>

O processo de territorialização do capital estabeleceu relações desiguais de dominação, determinadas em favor dos detentores de capital, os quais detêm poder político para influenciar decisivamente as alocações de recurso estatais em seu favor. Estrutura-se o denominado *lobby* agrícola, com poder para determinar muitas das políticas de subsídios praticadas pelos Estados, em troca do fornecimento de alimentos, essenciais para a vida urbana.

Theodore Roosevelt, no início do século XX, já demonstrava preocupação com os preços dos alimentos e argumentava que o sucesso da indústria dependia de alimentos baratos, a serem garantidos por acordos firmados com os produtores. Nas décadas seguintes, a partir da política do *New Deal* americana, a necessidade de barateamento dos alimentos para minimizar os efeitos da queda nominal dos salários urbanos foi selada em contratos com os produtores, garantindo a proteção dos mesmos e de sua renda para fins de estabilização dos preços e garantia da produção.<sup>99</sup>

A concessão de subsídios agrícolas pelos Estados, como forma de viabilizar ou fomentar a produção agrícola capitalista, longe de ser uma prática pontual, se tornou bastante comum.

---

<sup>98</sup> SANTOS, Régis Ricci dos. A territorialização do capital e as relações camponesas de produção. **Campo território**: Revista de Geografia Agrária. v.2, n.3. Uberlândia: 2007. p.40-54.

<sup>99</sup> VEIGA, José Eli da. **Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos**. São Paulo: Annablume, 1994. p. 10.

Essas políticas costumam criar externalidades<sup>100</sup> as quais, muitas vezes, são internalizadas com a elaboração de mais políticas de subsídios. Como a diminuição dos riscos por meio da concessão de subsídios estimula a produção de excedentes, e estes geralmente conduzem à diminuição dos preços, novas medidas costumam ser concedidas para suporte ao preço e garantia da renda do produtor, e assim repetidamente.<sup>101</sup>

Esse processo torna a produção mais barata do que os preços praticados por outros produtores não subsidiados, suscitando barreiras às importações. Então, o escoamento dos excedentes produzidos, para competir no mercado global, passa a necessitar de subsídios à exportação. Todo esse processo tende a estimular o aumento da produção e como resultado, os países subsidiadores acabam produzindo e exportando consideravelmente mais do que normalmente fariam sem a intervenção governamental.<sup>102</sup>

O quadro de intervenção no setor é tão amplo, especialmente pelos países mais desenvolvidos que, até 1994, os mesmos se negavam a desenvolver qualquer tratativa multilateral que implicasse, efetivamente, em limitações em suas políticas de concessão.

Nesse cenário, o setor agrícola se tornou o mais subsidiado. Nos quatro anos seguintes ao início da regulação internacional do setor, os subsídios concedidos para a agricultura representavam em torno de 40% dos subsídios concedidos em nível global.<sup>103</sup>

Apenas em 1998, a transferência para a agricultura realizada pelos países membros da OECD foi equivalente a US\$ 362 bilhões. Em termos brutos, US\$ 275 bilhões,

---

<sup>100</sup> Externalidades são os efeitos indiretos, positivos ou negativos, que decorrem da produção, consumo ou distribuição de um bem ou serviço, repercutindo sobre outros agentes que não aqueles diretamente envolvidos na atividade econômica e cujos efeitos não se transmitem por meio dos preços. LAFFRONT, J. Externalities. In.: DURLAUF, Steven N.; BLUME, Lawrence E. (ed.). *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*. 2 ed. Londres: The Macmillan Press Limited, 2008. Externalidade é um evento que confere um benefício apreciável ou inflige um dano apreciável em algumas pessoas que não completamente são partes que consentiram na tomada de decisão que levou diretamente ou indiretamente para o evento em questão. MEADE, James. *The Theory of Economic Externalities - The Control of Environmental Pollution and Similar Social Costs*. Genebra: Sijthoff, 1973. p.15. Externalidade é um fenômeno externo a uma empresa ou indústria que cause aumento ou diminuição no seu custo de produção, sem que haja transação monetária envolvida. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Externalidade. *Novo Aurélio Século XXI: o Dicionário da Língua Portuguesa*. 3 ed., rev., ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.p. 865.

<sup>101</sup> MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can undercut the Environment and the Economy*. Washington: Island Press, 2001. p. 47.

<sup>102</sup> WTO. *Understanding the WTO*. Genebra: World Trade Organization Information and External Relations Division, 2011. p. 26.

<sup>103</sup> OECD. *Environmentally harmful Subsidies: Challenges for Reform*. Paris: OECD Publishers, 2005. p. 32.

quase três quartos dos subsídios concedidos no período, foram para o suporte direto de produtores.<sup>104</sup>

O apoio anual para cada produtor individualmente considerado foi, em média, de US\$11 mil na OECD, sendo US\$ 19 mil nos EUA e UE, US\$ 21 mil no Japão e US\$ 33 mil na Suíça.<sup>105</sup>

A concessão de subsídios agrícolas causou efeitos na produção e na economia. Ela foi responsável pelo aumento de 1.4% do Produto Interno Bruto (PIB) coletivo de 21 países da OECD, 1.4% do PIB da UE, 1.6% do PIB do Japão, 1.9% da Noruega, 2% da Suíça e Polônia, 5.4% da Coreia do Sul e 10.7% da Turquia.<sup>106</sup>

Embora alguns estudiosos apontem que, considerando o período de 1986 ao presente século, estaria ocorrendo uma diminuição progressiva da concessão de suporte e proteção ao setor agrícola, especialmente aquela praticada por meio de políticas de transferência direta para os produtores,<sup>107</sup> não há uma tendência de redução da intervenção praticada no setor.

Os estudos que apontam diminuição dos níveis de concessão consideram a magnitude de suporte como parte da produção agrícola real e desconsideram as flutuações ocorridas no período.<sup>108</sup> A diminuição ocorrida está mais vinculada à variação dos preços dos produtos no mercado internacional e da quantidade produzida do que imediatamente a uma mudança de postura dos países frente aos seus setores agrícolas ou, como será visto no segundo capítulo, de implicações da regulação multilateral estabelecida para o setor.<sup>109</sup> Há, portanto, tendência de manutenção das políticas de concessão.

---

<sup>104</sup> OECD. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*. Paris: OECD Publishing, 1999.

<sup>105</sup> MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can undercut the Environment and the Economy*. Washington: Island Press, 2001. p.43.

<sup>106</sup> OECD. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*. Paris: OECD Publishing, 1999.

<sup>107</sup> BUTAULT, Jean-Pierre. *Evolution of Agricultural Support in Real Terms in OECD Countries and Emerging Economies*. In.: *OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers*. n°37. Paris: OECD Publishing, 2011. p.27.

<sup>108</sup> Sob esta perspectiva, teria ocorrido uma queda de aproximadamente 9% no fornecimento de subsídios agrícolas de 1986 a 2004. WTO. *Subsidies, Trade and the WTO. World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. Genebra: WTO. p.xxxiii.

<sup>109</sup> Cf. BUTAULT, Jean-Pierre. *Evolution of Agricultural Support in Real Terms in OECD Countries and Emerging Economies*. In.: *OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers*. n°37. Paris: OECD Publishing, 2011. p.27.

Esta tendência é verificada nas políticas agrícolas dos países desenvolvidos destinadas às próximas safras. As discussões acerca das duas mais importantes e tradicionais políticas agrícolas, as quais se encontram em período de revisão, a *Farm Bill* americana, que expirou em setembro de 2012, e a Política Comum Agrícola (PAC) da União Europeia, que expirou no final de 2013, não apontam quaisquer perspectivas de liberalização do setor agrícola.

A proposta apresentada pela Comissão Europeia para a regulação do setor agrícola, discutida no Conselho e no Parlamento Europeu desde 2012, para o quadro financeiro multianual de 2014 a 2020 é um exemplo claro da manutenção das intervenções no setor no cenário europeu. Com o objetivo declarado de ir ao encontro dos desafios da segurança alimentar, sustentabilidade, uso de recursos naturais e crescimento, a proposta mantém os níveis nominais de gasto com a agricultura previstos para 2013 até a próxima década.<sup>110</sup>

Para o período de sete anos, o total de financiamento autorizado pela PAC é superior a 435.5 bilhões de euros.<sup>111</sup> Suporte adicional inclui 17.1 bilhões de euros para medidas de segurança alimentar, 2.8 bilhões de euros para fins de ajuda alimentar, 3.9 bilhões para fins de reserva em caso de crise no setor agrícola, 2.8 bilhões de reservas para o *European Globalisation Fund* e 5.1 bilhões de euros para fins de pesquisa e inovação em segurança alimentar, bioenergia e agricultura sustentável.<sup>112</sup>

Apesar do discurso fortemente liberal defendido pelos EUA durante as negociações multilaterais, o modelo de política agrícola estadunidense, elaborado no contexto da grande depressão econômica de 1929, assim como o modelo europeu, sofreu poucas alterações até os dias atuais no sentido da liberalização. Muitas das políticas agrícolas aplicadas atualmente têm sua origem nos programas protecionistas estabelecidos no âmbito do *New Deal*, elaborado com a finalidade de recuperar a economia norte-americana dos prejuízos advindos da crise de do final da década de 1920.

---

<sup>110</sup>OECD. *Developments in Agricultural Policy and Support*. In: *Agricultural Policies: Monitoring and Evaluation 2012, OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2012.p. 8.

<sup>111</sup>Essas autorizações orçamentárias superam os PIB individuais de mais de dois terços dos países do Mundo. Dados do IBGE apontam que atualmente mais de dois terços dos países do Mundo possuem PIB inferiores a US\$ 70 bilhões de dólares. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **países@**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/>. Acesso em 28 fev. 2014.

<sup>112</sup>OECD. *Developments in Agricultural Policy and Support*. In: *Agricultural Policies: Monitoring and Evaluation 2012, OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2012.p. 8.

A este respeito, frisa-se que a Lei Agrícola de 1949 (*Agricultural Act of 1949*) e a Lei de Ajuste Agrícola de 1938 (*Agricultural Adjustment Act*), as quais determinam o apoio de preço por *commodity* e o apoio à renda do produtor, são consideradas permanentes e aplicadas, até hoje, de forma subsidiária às leis agrícolas elaboradas a cada quatro anos pelo Congresso Nacional (*Farm Bill*) para regular o setor.

A mais nova política agrícola americana, conhecida como *Farm Bill* 2014, que regula os atuais programas destinados ao setor agrícola americano, recentemente aprovada pelo Congresso estadunidense, autoriza gastos na ordem de US\$ 956 bilhões de dólares para os próximos dez anos.<sup>113</sup>

Embora os países desenvolvidos sejam os maiores subsidiadores do setor, todos os países, em maiores ou menores graus, subsidiam suas produções.<sup>114</sup> A este respeito, observa-se, nas últimas décadas, um progressivo aumento desses gastos em alguns países emergentes<sup>115</sup>, como o Brasil,<sup>116</sup> China e Indonésia<sup>117</sup>.

Entre o período de 2009 e 2011, o país que concedeu o menor nível de subsídio ao setor agrícola foi a Nova Zelândia (1% da renda agrícola), seguido de Austrália (3%) e Chile (4%). Nos EUA, por outro lado, o percentual de subsídio aplicado foi de 9% da renda agrícola, 16% no Canadá e 20% nos países que compõem a União Europeia.<sup>118</sup>

Apesar de todos os países intervirem na agricultura, existem contundentes diferenças entre as nações no que tange a concessão de subsídios e quanto aos objetivos a serem atingidos com essas medidas.

---

<sup>113</sup> A *Farm Bill* 2014 foi assinada em 7 de fevereiro de 2014, dois anos após a *Food, Conservation and Energy Act*, elaborada para regular o tema até 2012, expirar.

<sup>114</sup> OECD. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*. Paris: OECD Publishing, 1999. A discrepância nos níveis de concessão de subsídios apresentada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento continua nos estudos mais atuais sobre os níveis globais de concessão. Cf. OECD. *Agricultural policies in OECD countries and emerging economies*. Paris: OECD Publishing, 2011.

<sup>115</sup> OECD. *Developments in Agricultural Policy and Support*. In.: *Agricultural Policies: Monitoring and Evaluation 2012, OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2012.p.6.

<sup>116</sup> Entre 2008 e 2010, a média de apoio oferecido pelo Brasil à agricultura (%PSE) subiu para cerca de 5%. Esses níveis de subsídios, contudo, são considerados, ainda, muito baixos, e por isso, incapazes de impactar no mercado mundial. Cf. OECD. *Agricultural policies in OECD countries and emerging economies*. Paris: OECD Publishing, 2011.

<sup>117</sup> Dados referentes ao período entre 2010 e 2012. OECD. *Developments in Agricultural Policy and Support*. In.: *Agricultural Policies: Monitoring and Evaluation 2012, OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2012.

<sup>118</sup> OECD. *Agricultural policies in OECD countries and emerging economies*. Paris: OECD Publishing, 2011.

Em geral, a grande maioria dos países subsidia infraestrutura e serviços sociais, mas algumas nações buscam também favorecer o aumento da produção, outras a proteção dos produtores ou consumidores, umas promovem a inovação, outras se focam nas exportações, etc.<sup>119</sup> Algumas, inclusive, elaboram políticas claramente destinadas ao atendimento de interesses de grupos específicos eminentemente visando garantir o apoio necessário ao sucesso eleitoral.

Os países em desenvolvimento tendem a buscar, por meio de suas políticas agrícolas, diminuir o preço dos alimentos, por estarem inicialmente preocupados mais com o bem-estar dos consumidores urbanos do que com a renda dos produtores propriamente ditos. No entanto, à medida que a renda desses países melhora, essa tendência diminuiu e muitos países em desenvolvimento passam a oferecer suporte para produtores, taxando consumidores implicitamente. Quando se tornam mais ricos e possuem mais recursos financeiros para destinar ao setor, contudo, outros objetivos, como de sustentabilidade ambiental e inovação, passam a ser buscados por meio de suas políticas de subsídios.<sup>120</sup> Daí, o aumento progressivo verificado nos níveis de subsídios concedidos por alguns países emergentes em crescimento econômico.

Vislumbra-se, portanto, que pelas diferentes funções a que se prestam, os subsídios atendem tanto as nações desenvolvidas quanto aquelas em vias de desenvolvimento. Assim, o cenário de intervenção no setor agrícola tende a continuar, mesmo com o desenvolvimento econômico das nações periféricas e a crescente regulação multilateral, de teor neoliberal, do setor.

---

<sup>119</sup> WTO. *Executive Summary*. In.: *World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. Genebra: WTO, 2006. p. 4.

<sup>120</sup> OECD. *Agricultural Policies in OECD Countries and Emerging Economies*. Paris: OECD Publishing, 2011.p.11.

#### 1.4 A ESPECIFICIDADE DO SETOR AGRÍCOLA E A PROMOÇÃO DE EXTERNALIDADES POSITIVAS COMO JUSTIFICATIVA PARA A CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS À AGRICULTURA.

As tradicionais intervenções no setor agrícola, normalmente, são justificadas pelos governos como necessárias ao suporte da renda agrícola.<sup>121</sup>

Estima-se, a partir da média estimada de apoio oferecido pelos Estados integrantes da OECD entre 2008 e 2010, que aproximadamente um quinto do lucro dos produtores decorreu diretamente de subsídios oferecidos pelos seus respectivos Estados e as receitas totais agrícolas no período foram 25% maiores do que teriam sido caso não tivessem recebido o apoio de políticas de subsídios.<sup>122</sup>

A preocupação que respalda a concessão de subsídios, contudo, não se restringe à renda agrícola. Além de garantirem uma renda razoável para seus produtores e manterem um setor agrícola produtivo, rentável e competitivo, os governos alegam estarem interessados, por intermédio de suas políticas de subsídios, em garantir confiável suprimento de segurança alimentar e nutricional para seus cidadãos, a preços acessíveis, e assegurar que os recursos naturais sejam usados de forma sustentável para estarem disponíveis às futuras gerações.<sup>123</sup>

A necessidade de direcionamento de políticas públicas para o meio rural é fortalecida pela alegação de que o setor, para além da função produtiva, possui também funções ambientais, sociais, econômicas e de garantia da segurança alimentar e nutricional, sendo, portanto, multifuncional.

A acepção do termo multifuncionalidade<sup>124</sup>, bastante defendida pelos países europeus, está relacionada à verificação de que, além de sua função primária de produção de

---

<sup>121</sup>WTO. *Executive Summary*. In.: *World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. Genebra: WTO, 2006. p.xxvii.

<sup>122</sup>OECD. *Agricultural Policies in OECD Countries and Emerging Economies*. Paris: OECD Publishing, 2011. p.17.

<sup>123</sup>*Idem*.

<sup>124</sup> Até o momento não existe uma definição de multifuncionalidade que seja comumente aceita. Os países membros da OMC utilizam o termo com significados distintos. O termo geralmente é aplicado em três diferentes acepções: referindo ao fato da agricultura produzir externalidades e bens públicos, como sinônimo de preocupações não comerciais e ainda, como uma preocupação comercial específica. MESQUITA, Paulo Estivallet de. **Multifuncionalidade e Preocupações Não-comerciais**: implicações para as negociações agrícolas na OMC. Brasília: Funag, 2005. p. 119.

alimentos e fibras, a atividade agrícola também molda a paisagem, providencia benefícios ambientais como a conservação da terra, o manejo sustentável de recursos renováveis e a preservação da biodiversidade, e ainda contribui para a viabilidade sócio-econômica das áreas rurais.<sup>125</sup> Desse modo, a agricultura produz externalidades positivas e bens públicos<sup>126</sup> que estão além das preocupações comerciais a ela relacionadas.<sup>127</sup>

A produção agrícola é um processo que agrupa a produção não apenas de *commodities*, como fibras e alimentos, mas também produz importantes efeitos indiretos, como a paisagem, os valores do patrimônio cultural, a biodiversidade, o emprego rural e a segurança alimentar e nutricional. Isto é, a agricultura ultrapassa a sua função primária, para alcançar funções sociais, ambientais e econômicas diversas.<sup>128</sup>

Tais funções, produzidas conjuntamente à produção agrícola propriamente dita, constituem preocupações não comerciais dos países que implicam em uma especificidade na agricultura que impede a sua total equiparação às condições de comércio aplicáveis aos produtos manufaturados, sendo utilizada como justificativa tanto da inadequação da agricultura à livre concorrência, quanto da prevalência de políticas fortemente protecionistas para o setor.<sup>129</sup>

Nesse contexto, o conceito de multifuncionalidade e as correlatas funções não comerciais da atividade agrícola são apresentados, visando resguardar a proteção de objetivos

---

<sup>125</sup> Trata-se de uma das primeiras definições de multifuncionalidade, estabelecida pelo Comitê Agrícola da OECD em reunião realizada em Março de 1998 para discutir o tema. POTTER, Clive. *Multifunctionality as an agricultural and rural policy concept. Sustaining Agriculture and the Rural Environment: Governance, Policy and Multifunctionality*. Estados Unidos: Edward Igar Publishing, 2004. p.20.

<sup>126</sup> Os bens públicos são aqueles consumidos coletivamente, nos quais não há distinção significativa entre o consumo individual e o total. SANDMO, Agnar. *Public Goods*. In.: DURLAUF, Steven N., BLUME, Lawrence E.(ed.) *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*. 2 ed. Londres: The Macmillan Press Limited, 2008. São caracterizados pela não-exclusividade, ou seja, não são individuais, e pela não-rivalidade, ou seja, implicam que os benefícios obtidos por um consumidor não dependem dos auferidos por outros. Podem se referir, inclusive, a serviços.

<sup>127</sup> MESQUITA, Paulo Estivallet de. **Multifuncionalidade e Preocupações Não-comerciais**: implicações para as negociações agrícolas na OMC. Brasília: Funag, 2005. p. 119.

<sup>128</sup> WTO. *Executive Summary*. In.: *World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. Genebra: WTO, 2006. p.xxix.

<sup>129</sup> MESQUITA, Paulo Estivallet de. **Multifuncionalidade e Preocupações Não-comerciais**: implicações para as negociações agrícolas na OMC. Brasília: Funag, 2005. p. 23.

das nações que ultrapassam a concepção comercial, alcançando questões históricas, políticas, culturais e geográficas.<sup>130</sup>

Por sua abrangência, as preocupações não comerciais vinculadas à produção agrícola jamais foram listadas exaustivamente, seja no âmbito internacional, seja sob uma perspectiva nacional. Todos os países, mesmo aqueles favoráveis à liberalização comercial, reconhecem a subjetividade do conceito e defendem a flexibilidade do mesmo a fim de preservar certa margem de manobra à definição de seus objetivos de política agrícola específicos.<sup>131</sup>

Caracterizadas como externalidades positivas da produção agrícola, as preocupações não comerciais são apresentadas como objetivos os quais, para serem alcançados ou garantidos, tornam necessário o uso de subsídios.<sup>132</sup>

A preservação do meio ambiente, dada sua intrínseca relação com a agricultura, é uma das preocupações não comerciais mais utilizadas pelos países para justificar medidas interventivas no setor agrícola.

A agricultura tem uma íntima relação com o meio ambiente, produzindo efeitos positivos e negativos sobre o mesmo. Assim, enquanto a produção agrícola pode atuar no controle da erosão do solo, no manejo hídrico, na absorção de CO<sub>2</sub>, na preservação da biodiversidade e, até mesmo, com fins paisagísticos, ela também pode degradar o ar, a água, o solo, com implicações diretas sobre a paisagem e a biodiversidade.<sup>133</sup> Diante disto, a intervenção estatal nas atividades agrícolas, por intermédio de políticas de incentivos a

---

<sup>130</sup> No contexto da OMC, o termo multifuncionalidade não é, por si, reconhecido. Utiliza-se a noção correlata das preocupações não comerciais. Isto porque, o conceito de multifuncionalidade é considerado muito genérico, por ser capaz de abranger as mais diversas funções e consequências da agricultura, inclusive as eminentemente comerciais, enquanto as preocupações não comerciais são passíveis de especificação. MESQUITA, Paulo Estivallet de. **Multifuncionalidade e Preocupações Não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC**. Brasília: Funag, 2005. p. 86.

<sup>131</sup> MESQUITA, Paulo Estivallet de. **Multifuncionalidade e Preocupações Não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC**. Brasília: Funag, 2005. p.102.

<sup>132</sup> “*All non-trade concerns may be characterised as positive external effects of the agricultural production for which economic theory generally recommends subsidies in order to correct the market failure and restore efficiency.*” Argumentação apresentada pela Noruega em: WTO. AIE/22, **Non-trade Concerns in a Multifunctional Agriculture – Implications for agricultural Policy and the Multilateral Trading System**. Genebra: WTO, 2/6/1998.

<sup>133</sup> MESQUITA, Paulo Estivallet de. **Multifuncionalidade e Preocupações Não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC**. Brasília: Funag, 2005. p.189.

práticas limpas, é apontada como um meio válido de promover o desenvolvimento sustentável do setor.

Esses são objetivos imediatos, ou ao menos declarados, de políticas como o recente programa *Caring for Our Country* australiano, que financia o manejo dos recursos naturais do meio ambiente pelas comunidades, para melhorar a sustentabilidade da produção de comida e fibras; a neozelandesa *Irrigation Acceleration Fund* (IAF) anunciada para o orçamento em 2011/2012, que financia projetos regionais rurais de infraestrutura para água, promovendo seu uso eficiente e manejo ambiental; e a *National Environmental Programme* norueguesa que visa manter paisagens culturais<sup>134</sup> pelo país, priorizando condados com problemas de poluição da água.<sup>135</sup>

A necessidade de intervenção estatal para o fomento de práticas mais sustentáveis, que favoreçam o bem-estar humano e animal, inclusive por meio de suplementação da renda, é defendida, porque tais práticas, geralmente, implicam em maiores custos à produção para o produtor.<sup>136</sup> Por isso, embora benéficas sob uma perspectiva social e ética, podem não ser objetos espontâneos de investimento pelo setor privado, por não serem mais lucrativas que as práticas tradicionais já consolidadas, necessitando de incentivos governamentais para a sua implantação e fomento.

Sob a mesma perspectiva, defende-se a necessidade de intervenção governamental para a promoção de maiores investimento em pesquisa e desenvolvimento agropecuários, que geralmente representam altos custos imediatos para o produtor, com retornos apenas em longo prazo.

O benefício social, nesses casos, costuma ser maior do que o retorno imediato para o investidor, de modo que políticas de subsídios agrícolas passam a ser elaboradas pelos governos para a promoção das externalidades positivas ou a defesa de bens públicos

---

<sup>134</sup> A paisagem cultural refere-se ao conteúdo de uma determinada área em que são manifestas as escolhas feitas e as mudanças realizadas pelos homens enquanto membros de uma comunidade cultural. Pode ser entendida como um produto concreto e característico da interação entre uma determinada comunidade humana, abrangendo suas preferências e seus potenciais culturais, e um conjunto particular de circunstâncias naturais. Reflete uma herança de um longo período de evolução natural e de muitas gerações de esforço humano. WAGNER, Philip L.; MIKESELL, Marvin W. Temas da Geografia cultural. In: CORRÊA, R. L.; ROSENDAHL, Z. (Orgs.) **Geografia cultural: um século**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2000. p. 111-167.

<sup>135</sup> OECD. *Developments in Agricultural Policy and Support*. In: *Agricultural Policies: Monitoring and Evaluation 2012, OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2012. p. 10.

<sup>136</sup> *Ibidem*. p. 9

decorrentes das atividades agrícolas e para corrigir assimetrias que não são levadas em consideração na produção privada ou nas decisões de consumo.<sup>137</sup>

A utilização de subsídios também é defendida para facilitar o ajuste dos produtores a novas regulações e amortizar os maiores custos que os regramentos mais restritivos, que estabelecem regras mais rígidas de produção com a finalidade de proteger o meio ambiente e garantir a saúde e bem-estar animal ou humano, implicam para os produtores, de forma a não os distanciar da concorrência no cenário internacional.<sup>138</sup>

No que tange ao estabelecimento de regramentos mais restritivos de produção para fins de garantia de maior bem-estar animal, é emblemática a análise do caso da produção de ovos na Comunidade Europeia. Em 1999, foi estabelecida, no âmbito comum europeu, legislação que prevê a eliminação gradual da criação de aves em gaiolas nas granjas até 2012. Ocorre que, a substituição de gaiolas por galpões ou gaiolas mais espaçosas culmina no aumento do preço da produção em até 20%, custo que não pode ser repassado aos consumidores em razão da inexistência de diferenças qualitativas entre os ovos produzidos ou não em gaiolas. Isso poderia resultar na substituição de cerca de 15% da produção europeia de ovos por aqueles importados de outros países detentores de padrões de produção menos exigentes, como os EUA, que não impõe padrões mínimos de bem-estar para a criação de aves. Para evitar a deteriorização da competitividade europeia no setor, foram desenvolvidos programas de pagamentos diretos aos produtores a fim de compensar os custos adicionais da produção decorrentes da legislação estabelecida, medidas de fronteira para tarifar de forma diferente os países em razão dos métodos de produção adotados e o processo de rotulagem da produção local mais benéfica ao bem-estar animal.<sup>139</sup>

Existem, todavia, certos subsídios cuja análise de desejabilidade transcende a abordagem da existência ou não da necessidade de se amortizar maiores custos para propiciar a produção. Tratam-se, geralmente, de objetivos não comerciais considerados cruciais para a identidade ou segurança nacionais, ou reflexos das obrigações consideradas soberanas pelos Estados.

---

<sup>137</sup> WTO. *Executive Summary*. In.: **World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO**. Genebra: WTO, 2006. P. xxviii.

<sup>138</sup> AUMAND, A., JADOT, Y., ROLLAND, J.P., VOITURIEZ, T. **La multifonctionnalité de l'agriculture des futures négociations commerciales de l'OMC**. Paris: Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 1999. p.68.

<sup>139</sup> RSPCA. **Hard boiled reality: animal welfare-friendly egg production in a global market**. Bélgica: Eurogroup for Animal Welfare, 2012.

Externalidades positivas da agricultura, como a preservação do patrimônio cultural<sup>140</sup>, a redistribuição de renda e a garantia de soberania alimentar ou energética se enquadram nesse contexto. Elas refletem preocupações não comerciais que geralmente são de difícil mensuração em termos econômicos.

Cita-se como exemplo a preservação da paisagem rural, objeto de muitas políticas de subsídios. A paisagem que se visa preservar, muitas vezes, se relaciona diretamente com atividades econômicas e sociais tradicionais não-urbanas, ou seja, com determinadas atividades tradicionais que refletem um modo de vida rural e a sua distribuição em determinado território. Os programas que oferecem apoio à preservação dessas atividades e modos de produção buscam proteger uma externalidade da atividade agrícola cuja estimativa de valor é extremamente difícil, dependendo, em certa medida, de valores culturais e de preferência ou de percepção bastante subjetivas.<sup>141</sup> Refletem a identidade cultural de um povo e sua preservação é vista, antes da percepção econômica, como responsabilidade soberana dos Estados.

Da mesma forma ocorre com a distribuição desigual de renda. Apesar de não representar um fator que se traduz em custos de produção ou passível diretamente de monetarização, governos de quase toda parte defendem o uso de políticas de subsídios com fins redistributivos, para promover maior igualdade, como parte de sua responsabilidade soberana.<sup>142</sup>

Os subsídios agrícolas são apontados como forma de garantir a viabilidade da produção rural baseada no capital e elemento de promoção do desenvolvimento, seja determinando condições de continuidade de ocupação do espaço rural, seja oferecendo perspectivas futuras de crescimento, por meio de investimentos em produção, infraestrutura e serviços voltados para a população do campo. Este último caso se demonstra particularmente

---

<sup>140</sup> A proteção do patrimônio cultural e da diversidade são considerados, por vários países, objetivos de política pública. Argumenta-se que a liberalização econômica representa uma perda do patrimônio cultural e da diversidade. Por outro lado, defende-se que o comércio de produtos culturais aumenta as possibilidades individuais de escolha. Restrição de acesso a mercados, imposição de requisitos de conteúdo doméstico e subsídios são as principais restrições aplicadas nesse sentido, sendo os subsídios as principais medidas utilizadas. WTO. *Executive Summary*. In.: **World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO**. Genebra: WTO, 2006. p. xxix.

<sup>141</sup> MESQUITA, Paulo Estivallet de. **Multifuncionalidade e Preocupações Não-comerciais**: implicações para as negociações agrícolas na OMC. Brasília: Funag, 2005. p. 197.

<sup>142</sup> WTO. *Executive Summary*. In.: **World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO**. Genebra: WTO, 2006. P. xxix.

relevante ao suporte das atividades de pequenos agricultores, especialmente para os países em desenvolvimento.<sup>143</sup>

Estudos apontam a importância do suporte governamental para a manutenção da agricultura de pequeno porte, inserida no contexto do processo de territorialização das relações capitalistas de produção no campo, posto que grande parte dos pequenos agricultores dos países menos desenvolvidos não consegue pagar pelos recursos produtivos básicos, como sementes e fertilizantes, apropriados e mercantilizados nos moldes industriais. Nesse cenário, a situação de pobreza em que muitos se encontram se torna improvável de ser revertida, assim como a continuidade de suas atividades produtivas, sem a intervenção governamental, posto que tais agricultores se apresentam mais vulneráveis aos riscos inerentes à atividade agrícola moldada pelo capital.<sup>144</sup>

Cita-se como exemplo de política bem sucedida para fins de desenvolvimento rural o *Agricultural Input Subsidy Programme* (AISP), implementado no Malawi em 2005, que transformou o país de dependente em ajuda alimentar para exportador de milho em apenas dois anos.

O Malawi, um dos mais pobres países do Mundo, com baixíssimos níveis de índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>145</sup> e altamente dependente de ajuda externa, após anos em uma crise alimentar endêmica, introduziu um programa de subsídio aos insumos para pequenos agricultores. Financiado inteiramente pelo orçamento geral do Estado, cada família camponesa, por intermédio do programa, recebia um cupom que lhe permitia comprar dois sacos de 50 quilogramas de fertilizante subsidiado, além de sementes melhoradas e pesticidas.

146

O programa alcançou 1.7 milhões de famílias, cerca de 70% dos camponeses, até o final da safra agrícola de 2006/2007 e implicou na distribuição de cerca de 2.5 milhões de

---

<sup>143</sup> MESQUITA, Paulo Estivallet de. **Multifuncionalidade e Preocupações Não-comerciais**: implicações para as negociações agrícolas na OMC. Brasília: Funag, 2005. p. 217 – 219.

<sup>144</sup> CHINSINGA, Blessigs. **Reclaiming Policy Space: Lessons from Malawi's 2005/2006 Fertilizer Subsidy Programme**. Malawi: Department of Political and Administrative Studies, University of Malawi, 2007. p. 9

<sup>145</sup> Malawi foi classificado em 171, entre 187 países, em níveis de IDH em 2012. UNDP. Malawi: *HDI Values and rank Changes in the 2013. Human Development Report*. Nova Iorque: United Nations Development Programme. p.2.

<sup>146</sup> CUNGARA, Benedito; HANLON, Joseph. **O Fracasso da Redução da Pobreza em Moçambique**. Developments as State-making. Working Paper n. 74. Crisis States Working Papers Series n. 2. Reino Unido: Destin, 2010. p. 18.

cupons, o que correspondeu à disponibilização de aproximadamente 145 toneladas de fertilizantes subsidiados. Do orçamento total do ano fiscal 2006/2007, 8.3% foi destinado ao programa.<sup>147</sup>

Mesmo sendo um país com poucas vantagens produtivas naturais, o programa resultou, em 2007, na maior colheita de milho já registrada no país, trazendo um fim à dependência do Malawi à ajuda alimentar externa e tornando-o exportador para países africanos vizinhos.<sup>148</sup> Naquele ano, Malawi exportou 300.000 toneladas de milho para o Zimbábue.<sup>149</sup>

Cita-se como exemplo de fracasso a liberalização total, com remoção dos subsídios concedidos, ocorrida no setor de produção e processamento do caju no Moçambique.

Entre a década de 1960 e 1980, Moçambique era responsável pela metade da produção de castanha de caju do Mundo, o que constituía a maior parte de suas exportações e importante fonte de divisas e empregos para o país.<sup>150</sup> Implantou-se, então, a liberalização do setor, seguindo a orientação neoliberal vigente, preconizada por atores como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional e exigida por doadores internacionais, inclusive de alimentos, dos quais o Moçambique possui profunda dependência.<sup>151</sup>

Sob o pretexto de manter o governo fora da agricultura e da economia, os subsídios foram extirpados da produção e processamento do caju, juntamente com os investimentos em pesquisa e desenvolvimento e o apoio oferecido ao produtor.<sup>152</sup> Isto

---

<sup>147</sup> CHINSINGA, Blessigs. *Reclaiming Policy Space: Lessons from Malawi's 2005/2006 Fertilizer Subsidy Programme*. Malawi: Department of Political and Administrative Studies, University of Malawi, 2007. p. 12

<sup>148</sup> CHINSINGA, Blessigs; O'BRIEN, Aoiffe. *How agricultural subsidies are working in Malawi*. Londres: Africa Research Institute, 2008. p.08.

<sup>149</sup> CHINSINGA, Blessigs. *Reclaiming Policy Space: Lessons from Malawi's 2005/2006 Fertilizer Subsidy Programme*. Malawi: Department of Political and Administrative Studies, University of Malawi, 2007. p. 12

<sup>150</sup> HANLON, Joseph. *Power without Responsibility: The World Bank and Mozambican Cashew Nuts. Review of African Political Economy*, vol.27, n. 83. Londres: Roape Publications Ltda., 2000. p.30.

<sup>151</sup> CUNGARA, Benedito; HANLON, Joseph. **O Fracasso da Redução da Pobreza em Moçambique. Developments as State-making**. Working Paper n. 74. Crisis States Working Papers Series n. 2. Reino Unido: Destin, 2010. p. 19

<sup>152</sup> Hanlon, Joseph and Smart, Teresa. *Do Bicycles Equal Development in Mozambique*. Woodbridge: James Currey, 2008. p.168.

culminou na destruição do setor.<sup>153</sup> Atualmente, Moçambique é responsável por apenas 5% do total de caju produzido mundialmente e o setor, cuja produção é eminentemente camponesa e empregava até 1980 cerca de 10.000 trabalhadores, emprega apenas 1.000.<sup>154</sup>

A situação passou a ser revertida nos anos 2000, quando, em violação direta e explícita as regras estabelecidas pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional,<sup>155</sup> Moçambique instituiu uma nova política de subsídios para o caju. Em parceria com uma agência de desenvolvimento nacional e apoio de alguns doadores menos radicais, que não suspenderam as doações de alimentos oferecidas ao Moçambique em decorrência da intervenção no setor, criou o Instituto Nacional do Caju (Incaju) que reintroduziu a proteção aos produtores, criando uma cadeia de valor para a produção feita pelos camponeses, com proteção governamental para a produção, comercialização, estabelecimento de novas fábricas de processamento e exportação coordenada. Isto culminou na geração de milhares de empregos e níveis de produção recorde durante a campanha agrícola de 2009-2010.<sup>156</sup>

O caso do caju em Moçambique indica que a liberalização completa do mercado agrícola, nos moldes preconizados no âmbito multilateral, pode, efetivamente, acarretar perdas líquidas de bem-estar, especialmente para os países menos competitivos.<sup>157</sup> Nesse caso e no caso do Malauí, a concessão de subsídios agrícolas, embora praticada de forma contrária aos preceitos liberais vigentes, propiciou desenvolvimento econômico e aumento do bem-estar social.

O uso de subsídios para a promoção do desenvolvimento, como nos casos supracitados, e para a garantia de preocupações não comerciais vinculadas à produção agrícola tornam possível argumentar a favor da concessão de subsídios agrícolas pelos

---

<sup>153</sup> CUNGARA, Benedito; HANLON, Joseph. **O Fracasso da Redução da Pobreza em Moçambique.** *Development as State-making*. Working Paper n. 74. Crisis States Working Papers Series n. 2. Reino Unido: Destin, 2010. p. 19.

<sup>154</sup> HANLON, Joseph. **Power without Responsibility: The World Bank and Mozambican Cashew Nuts.** *Review of African Political Economy*, vol.27, n. 83. Londres: Roape Publications Ltda., 2000. p.30.

<sup>155</sup> Como será tratado no segundo capítulo do presente estudo, as instituições de caráter neoliberal instituídas em *Bretton Woods* condicionam o oferecimento de suporte financeiro e disponibilização de capital aos países em desenvolvimento à liberalização econômica dos mesmos. Da mesma forma, ocorre com muitos doadores de alimentos, que condicionam suas doações ao respeito aos preceitos neoliberais estabelecidos multilateralmente.

<sup>156</sup> CUNGARA, Benedito; HANLON, Joseph. **O Fracasso da Redução da Pobreza em Moçambique.** *Development as State-making*. Working Paper n. 74. Crisis States Working Papers Series n. 2. Reino Unido: Destin, 2010. p. 19.

<sup>157</sup> MESQUITA, Paulo Estivallet de. **Multifuncionalidade e Preocupações Não-comerciais:** implicações para as negociações agrícolas na OMC. Brasília: Funag, 2005. p. 152.

governos, inclusive em sua acepção mais restrita e combatida, vinculada diretamente à produção e à renda. Principalmente sob uma perspectiva doméstica, sem levar em consideração o efeito sobre o bem-estar de outros países, existem situações em que os subsídios são soluções eficientes e superiores ao livre comércio.<sup>158</sup> Por isso, apesar de impactarem nos custos ou quantidade de produção, a sua completa remoção, nos moldes muitas vezes preconizados por pensadores liberais, não é desejável.

## 1.5 AS IMPLICAÇÕES NEGATIVAS DA CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS AO SETOR AGRÍCOLA.

Apesar da intervenção governamental no setor agrícola se justificar pelas diversas externalidades positivas que o setor oferece, dependendo da quantidade de recursos aplicados e dos atores ou produtos beneficiados, a concessão de subsídios pode causar prejuízos das mais variadas ordens.

Ao promover a superprodução de culturas específicas ou produtos de origem animal, os subsídios podem fomentar práticas que são prejudiciais ao meio ambiente.

Quando, para alcançar maiores colheitas, são fornecidos incentivos para o uso de mais irrigação<sup>159</sup>, pesticidas, fertilizantes químicos<sup>160</sup> e de equipamentos pesados, sem um estudo prévio específico de impacto ambiental, o fomento ao uso excessivo desses

---

<sup>158</sup> MESQUITA, Paulo Estivallet de. **Multifuncionalidade e Preocupações Não-comerciais**: implicações para as negociações agrícolas na OMC. Brasília: Funag, 2005. p.127.

<sup>159</sup> Em razão da necessidade de constante irrigação, surgem outros inconvenientes quando se trata da produção segundo o modelo tradicional, tais como a salinização da área irrigada e o rebaixamento dos lençóis freáticos. WALTERS-BAYER, Ann; HAVERKORT, Bertus; REIJNTJES, Coen. **Agricultura para o futuro**: uma introdução à agricultura sustentável e de baixo uso de insumos externos, 1999, p. 20.

<sup>160</sup> O uso de fertilizantes contribui para os riscos globais que surgem com o desprendimento de óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) na atmosfera e para além dela. Na estratosfera, o N<sub>2</sub>O destrói a camada de ozônio e ao absorver alguns dos comprimentos de onda dos raios infravermelhos, aumenta as temperaturas globais (efeito estufa) desestabilizando os climas. Isso pode levar a mudanças nos padrões, nos níveis e nos riscos da produção agrícola. Uma elevação no nível do mar traria sérias consequências para as regiões de delta na foz dos rios e para as regiões de estuário. Diante desses perigos, não se pode excluir a possibilidade de uma futura restrição mundial ao uso de fertilizantes. WALTERS-BAYER, Ann; HAVERKORT, Bertus; REIJNTJES, Coen. **Agricultura para o futuro**: uma introdução à agricultura sustentável e de baixo uso de insumos externos, 1999, p. 17. Vandana Shiva também denuncia os problemas causados pelo uso excessivo de fertilizantes químicos. Cf. SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente**: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia. São Paulo: editora Gaia, 2003. p. 78.

mecanismos pode culminar em maiores níveis de desperdício de água, rebaixamento dos lençóis freáticos, poluição e sobre-exploração de recursos naturais, além de esgotamento do solo, erosão e liberação de gases nocivos, como dióxido de carbono e metano.

Quando direcionados somente a algumas culturas específicas, como tais políticas costumam ser na prática, os subsídios promovem a produção de apenas alguns tipos de espécies subsidiadas em detrimento das demais, o que pode não incentivar a rotação de culturas e fomentar a proliferação de monoculturas<sup>161</sup>, com impactos negativos na vida selvagem e na biodiversidade. Podem, também, quando direcionados a aumentar a área agricultável, resultar em maior nível de desflorestamento.<sup>162</sup>

Inexiste consenso sobre quais subsídios devam ser considerados danosos ao meio ambiente e sobre os níveis de danos ambientais resultantes de subsídios que possam ser considerados aceitáveis. Desse modo, a análise do impacto ambiental das políticas formuladas acaba ocorrendo apenas caso a caso, após a implantação dessas políticas e verificação de suas consequências em longo prazo.<sup>163</sup>

Embora toda produção e consumo tenha impacto ambiental, em geral, um subsídio deve ser considerado prejudicial ao meio ambiente quando ele produzir, como efeito indireto, um nível maior de poluição, desperdício e exploração de recursos naturais frente a outros instrumentos de política pública existentes.<sup>164</sup>

A formulação de políticas voltadas para a redução de gases nocivos nas atividades agropecuárias pode ser utilizado como exemplo de caso em que subsídios não costumam ser desejáveis. Embora subsídios e taxas possam funcionar similarmente em outros contextos, neste caso, a estipulação de taxa pela emissão de gases nocivos é um instrumento mais apropriado do que a transferência financeira direta ao produtor pela unidade de redução

---

<sup>161</sup> O plantio monocultor permite o alastramento de pragas sem imposição de quaisquer empecilhos. Se uma planta é atacada por uma erva daninha, doença ou inseto, todas serão, e nenhuma terá sucesso em sobreviver ao ataque, uma vez que todas trazem mesma carga genética. SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia**. São Paulo: Editora Gaia, 2003. p. 94-97.

<sup>162</sup> MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can undercut the Environment and the Economy*. Washignton: Island Press, 2001. p. 39.

<sup>163</sup> IEEP. *Environmentally Harmful Subsidies (EHS): Identification and Assessment. Final Report*. Londres: Institute for European Environmental Policy, 2009.p.21

<sup>164</sup> IEEP. *Environmentally Harmful Subsidies (EHS): Identification and Assessment. Final Report*. Londres: Institute for European Environmental Policy, 2009.p.16.

de emissão, posto que, ao contrário do subsídio, a imposição de taxas não conduz à expansão das atividades poluidoras.<sup>165</sup>

As consequências ambientais negativas das políticas de subsídios geralmente configuram resultados não intencionados por seus formuladores. Por isso, é necessário ter consciência dos potenciais custos ambientais dos subsídios ao formular políticas agrícolas, a fim de se julgar a desejabilidade de fornecimento desse tipo de suporte frente a outros instrumentos de política governamental.

Entretanto, na prática, estudos da OECD apontam que as preocupações ambientais têm baixa prioridade nas políticas de auxílio à agricultura desenvolvidas pelos países.<sup>166</sup>

É o caso das políticas agrícolas estadunidenses. Nelas, os pagamentos agrícolas estão mais baseados na quantidade produzida do que no significado da produção. Desse modo, a maioria dos subsídios se destina a uma minoria de produtores, especialmente aqueles voltados à produção em larga escala. Esse processo acarreta concentração de terras e diminuição das produções de pequena escala.<sup>167</sup>

A utilização de subsídios para a promoção quantitativa de práticas agrícolas, dissociada do significado da produção, fomenta a agricultura em larga escala, justamente a mais danosa para o meio ambiente, e tem o potencial de transformar práticas e sistemas agropecuários tradicionais, causando erosão genética, pois induzem o agricultor a preferir as culturas subsidiadas, economicamente mais rentáveis, do que as tradicionais.<sup>168</sup> Isso ocorre, geralmente, conjugado a incentivos para a utilização de insumos consagrados com a Revolução Verde da agricultura, sob o pretexto de aumento da viabilidade econômica e lucratividade das produções, o que pode ter consequências graves à saúde humana. Basta lembrar que os pesticidas, por não se decomporem facilmente, são absorvidos pela cadeia

---

<sup>165</sup> WTO. Executive Summary. In.: **World Trade Report 2006** – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO. Geneva: WTO, 2006. P. xviii.

<sup>166</sup> OECD. *Developments in Agricultural Policy and Support*. In.: *Agricultural Policies: Monitoring and Evaluation 2012, OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2012.

<sup>167</sup> Como resultado dessas políticas, Myers e Kent apontam que, enquanto no início do século XX a população rural americana representava 47% do total, hoje restam apenas os mais eficientes, vinculados ao agrobusiness, sendo inferior a 2%. MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can undercut the Environment and the Economy*. Washington: Island Press, 2001. p.48.

<sup>168</sup> Cf. MACHADO, Altair Toledo; SANTILLI, Juliana; MAGALHÃES, Rogério. *A agrobiodiversidade com enfoque ecológico: implicações conceituais e jurídicas*, 2008, p. 35.

alimentar, causando reflexos em insetos, plantas e animais, e chegando ao ser humano nos alimentos consumidos.<sup>169</sup>

Os resultados ambientais negativos que as políticas de subsídios podem promover são amplos e significativos. A agricultura, em toda a sua diversidade, afeta um terço da superfície terrestre, uma extensão maior do que qualquer outro empreendimento humano. Desse modo, o incentivo à intensificação de práticas ambientalmente degradantes pode afetar o ecossistema do planeta inteiro.<sup>170</sup> Por isso, embora os subsídios não sejam os únicos causadores de monoculturas e práticas nocivas ao meio ambiente, é relevante uma maior reflexão sobre o tema, especialmente pelos formuladores das políticas de suporte, evitando que os instrumentos elaborados corroborem com o agravamento do cenário ambiental mundial.

Além de danos ao meio ambiente, as políticas de subsídio ao setor agrícola podem ter consequências sociais e econômicas negativas.

No âmbito social, verifica-se que, embora muitas vezes apresentados como modo de garantir a subsistência no meio rural, os subsídios podem se prestar a buscar objetivos pouco defensáveis, privilegiando grupos internos específicos como meio de obter suporte político aos mandatários eleitos.

Nos EUA, por exemplo, a maioria dos beneficiários primários dos subsídios são grandes produtores vinculados ao agro business e não pequenos fazendeiros. Quase 30% dos subsídios são direcionados aos 2% dos produtores mais ricos.<sup>171</sup> No total, quase quatro quintos dos subsídios agrícolas são direcionados aos 30% produtores mais ricos. Ironicamente, se os EUA fossem transferir seu alvo dos 30% mais ricos para os 70% mais pobres, economizariam no mínimo US\$8 bilhões por ano enquanto forneceria impulso econômico aos fazendeiros de menor renda.<sup>172</sup>

O poder dos produtores agrícolas de determinados países é tão elevado que levam muitos governos à impressão de que reduzir os subsídios agrícolas seria um suicídio

---

<sup>169</sup> WALTERS-BAYER, Ann; HAVERKORT, Bertus; REIJNTJES, Coen. Agricultura para o futuro: uma introdução à agricultura sustentável e de baixo uso de insumos externos, 1999, p. 18.

<sup>170</sup> MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can undercut the Environment and the Economy*. Washington: Island Press, 2001. p.39.

<sup>171</sup> IEEP. *Environmentally Harmful Subsidies (EHS): Identification and Assessment. Final Report*. Londres: Institute for European Environmental Policy, 2009.p.16.

<sup>172</sup> MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can undercut the Environment and the Economy*. Washington: Island Press, 2001. p.48.

eleitoral.<sup>173</sup> Estudiosos, como José Eli da Veiga, chegam a descartar a relevância do barateamento alimentar para enfatizar o poder do lobby agrícola como a principal determinante da persistência do modelo intervencionista existente no setor agrícola de alguns países, como os EUA.<sup>174</sup>

Essas políticas de subsídios podem representar uma soma significativa do orçamento governamental a qual poderia ser usada em outras áreas que beneficiariam um maior segmento da sociedade, e não grupos de interesse específicos.<sup>175</sup> Eles afetam diferentes seguimentos da sociedade, pois as medidas governamentais destinadas aos produtores geralmente são mantidas pelo aumento dos preços dos produtos, impondo custos aos consumidores, ou pelo aumento dos impostos, impondo custo aos contribuintes. A este respeito, vale frisar que, nos EUA, o custo total por cidadão para apoiar a agricultura em 1998 foi de US\$363, na União Europeia de US\$381, na Noruega de US\$641, na Suíça de US\$879 e no Japão US\$449.<sup>176</sup>

Algumas dessas medidas de apoio agrícola governamentais explicitamente contrariam qualquer lógica econômica, a custos sociais e coletivos bastante significativos.

Alguns exemplos são bastante emblemáticos. Merecem reflexão notícias de que, em 2011, para fins de controle de preços da produção, cerca de 220 mil agricultores portugueses, de um total de 400 mil, recebiam subsídios para não produzir, por estarem submetidos a um regime de pagamento único que apenas os obriga a manter as terras agricultáveis, ou seja, em condições de voltar a produzir.<sup>177</sup> Também a existência, no âmbito do departamento de agricultura estadunidense, de políticas de subsídios para fins de conservação ambiental as quais pagam cerca de US\$ 3 bilhões anuais para que fazendeiros não cultivem a terra, realizando o pousio das terras agricultáveis.<sup>178</sup>

---

<sup>173</sup> MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can undercut the Environment and the Economy*. Washignton: Island Press, 2001. p.48.

<sup>174</sup> Cf. VEIGA, José Eli da. *Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: Annablume, 1994.

<sup>175</sup> MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can undercut the Environment and the Economy*. Washignton: Island Press, 2001. p.48

<sup>176</sup> Ibidem. p.44.

<sup>177</sup> PEREIRA, Gina; ALVES, Virgínia e CARDOSO, Teresa. **Portugal tem 220 mil agricultores pagos para não plantar**. Jornal de Notícias. Portugal: 11 jun. 2011. Disponível em: [http://www.jn.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx?content\\_id=1875684](http://www.jn.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx?content_id=1875684). Acesso em 02 out. 2013.

<sup>178</sup> EDWARDS, Chris. *Agricultural Subsidies. Downsizing The Federal Government*. CATO Institute, 2009. Disponível em: <http://www.downsizinggovernment.org/agriculture/subsidies>. Acesso em 02 out. 2013.

Nesses casos, a concessão de subsídios é bastante questionável, posto que a diminuição ou retirada desses instrumentos poderia conduzir automaticamente a menores níveis de produção e, conseqüentemente, ao pousio de terras.

Outro caso que contraria a lógica econômica se encontra na Alemanha, onde o transporte de insumos para a produção de iogurte no sul do país é viabilizado por intermédio da concessão de subsídios oriundos da Política Agrícola Comum da União Europeia (PAC). Os insumos, vindos de todos os lugares do país, até de países vizinhos como Polônia e dos países baixos, percorrem distâncias de até 3.500 quilômetros para chegar aos produtores alemães do sul. Seria muito mais eficiente, em termos econômicos e ambientais, o uso de ingredientes locais, mas não há incentivo para tanto, posto que os recursos subsidiados cumprem a função de forma mais barata.<sup>179</sup>

No Japão, há o caso dos quatro aeroportos construídos para fins de transporte de flores e vegetais, para integrar comunidades isoladas ao agro business japonês, que custa cerca de US\$30 milhões em subsídios. Trata-se de um transporte economicamente inviável, posto que voar um quilograma de cebola verde de Ono para Tóquio custa aproximadamente seis vezes mais do que transportar por terra. No entanto, estas medidas, a custo dos contribuintes, foram usadas para apaziguar o lobby agrícola após as concessões feitas pelo governo japonês durante a Rodada Urugui de Negociações Multilaterais.<sup>180</sup>

A par dos gastos economicamente ineficientes destinados a grupos específicos, as políticas de subsídios agrícolas podem também afetar os fluxos comerciais. Esta situação se torna mundialmente preocupante no cenário de globalização econômica mundial, que faz com que as políticas de subsídio dos países possuam potencial de afetar outros países.

Como, geralmente, o principal objetivo das políticas internas desenvolvidas pelos maiores subsidiadores mundiais é o aumento da renda agrícola, essas políticas conduzem à superprodução. Em razão do tamanho dessas economias e do peso delas no sistema de comércio internacional, o efeito desse suporte, então, transcende as fronteiras nacionais,

---

<sup>179</sup> MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can undercut the Environment and the Economy*. Washington: Island Press, 2001. p.42.

<sup>180</sup> Ibidem. p.42-43.

repercutindo no preço dos produtos agrícolas e reduzindo a parcela das exportações dos países que não protegem seus produtores.<sup>181</sup>

As políticas que objetivam a produção de excedentes produtivos subsidiados são bastante questionáveis. Elas geram custos tanto para os contribuintes, que pagam a conta da produção e do estoque ou disposição do excesso, quanto para outros países, exportadores ou importadores agrícolas. Contudo, elas são bastante recorrentes. Apenas em 1993, os excedentes agrícolas subsidiados produzidos na Europa foram de 30 milhões de toneladas de cereais, quantidade considerada suficiente para garantir uma dieta do padrão italiano para 75 milhões de pessoas por um ano.<sup>182</sup>

Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) estima que os subsídios fornecidos pelos países desenvolvidos ao setor agrícola custam aos produtores dos países em desenvolvimento mais de US\$30 bilhões por ano e que, se todos esses subsídios fossem extirpados, o setor teria lucro anual adicional de cerca de US\$ 250 bilhões, dos quais quase US\$150 bilhões seriam provenientes de países em desenvolvimento.<sup>183</sup>

Para o Brasil, os subsídios concedidos pelas nações desenvolvidas representam grandes barreiras para o desenvolvimento do agronegócio. O Brasil é o terceiro maior exportador mundial de produtos agrícolas, com exportações anuais no setor superiores a US\$50 bilhões de dólares, estando atrás apenas da União Europeia e dos EUA – justamente os maiores subsidiadores mundiais de suas produções agrícolas.<sup>184</sup>

Os subsídios domésticos praticados pelas nações desenvolvidas oferecem ao menos duas barreiras a países exportadores agrícolas tradicionais, como o Brasil, cujo setor agrícola é responsável por significativa parcela do Produto Interno Bruto (PIB) e tem nessa atividade uma importante fonte de receitas, de geração de empregos e de manutenção do crescimento econômico. Primeiramente, porque contribuem para a diminuição das importações de produtos nacionais agrícolas pelos países subsidiadores. Em segundo lugar,

---

<sup>181</sup> BAFFES, John; GORTER, Harry. *Experience with Decoupling Agricultural Support. Global Agricultural Trade and Developing Countries*. Edited by M. Ataman Aksoy e John C. Beghin. Washington: The World Bank, 2005. p.75.

<sup>182</sup> MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can undercut the Environment and the Economy*. Washington: Island Press, 2001. p.42.

<sup>183</sup> FAO. *Subsidies, food imports and tariffs: key issues for developing countries*. Roma: FAO Media Office, 2003.

<sup>184</sup> OECD. *Agricultural policies in OECD countries and emerging economies*. Paris: OECD Publishing, 2011.

por ter o condão de gerar excedentes exportáveis, aumentando a oferta de produtos agrícolas subsidiados no mercado internacional, a preços que muitas vezes os produtores não subsidiados não conseguem competir.

Dentre as principais *commodities* subsidiadas pelo governo estadunidense, destaca-se o milho, que recebeu, entre 2001 e 2006, US\$ 28,2 bilhões em subsídios domésticos e à exportação, o algodão que recebeu US\$ 17 bilhões e a soja, que recebeu US\$10,1 bilhões.<sup>185</sup>

Os níveis de subsídios praticados pelos EUA são tão altos que estudos apontam que a redução dos subsídios na agricultura norte-americana culminaria em maior competitividade das exportações brasileiras e na expansão da produção nacional de soja, milho e outros agroindustriais. As taxas de crescimento da produção nesses setores chegariam a 3.80%, 1.65% e 1.28%, respectivamente. Os aumentos na produção do agronegócio poderiam atingir a cifra de R\$ 2,48 bilhões.<sup>186</sup>

Diante deste cenário, o governo brasileiro, desde o final da década de 1990, defende que o crescimento das principais *commodities* produzidas no país depende, em grande parte, da redução dos subsídios fornecidos à produção pelos países desenvolvidos. Por isso, o Brasil assumiu posição central nas negociações multilaterais, mais recentemente consubstanciadas na Rodada Doha, em busca de maior liberalização do comércio agrícola mundial.

Os excedentes subsidiados, no entanto, não são uma ameaça apenas para os fluxos nacionais de agro exportações, destacado como objeto de defesa prioritário do governo brasileiro nos fóruns multilaterais sobre o tema. Em longo prazo, eles podem representar uma séria ameaça para os pequenos produtores não protegidos, mesmo aqueles cujas produções se destinam ao mercado interno, uma vez que, havendo importação de produtos subsidiados a preços menores, esses produtores podem não conseguir competir com aqueles.

---

<sup>185</sup> BRUNO, Flávio M. R.; AZEVEDO, André F. Z.; MASSUQUETTI, Angélica. **Os subsídios à agricultura no comércio internacional**: as políticas da União Europeia e dos Estados Unidos da América. Santa Maria: Ciência Rural, v.42, n. 4, 2012. p.762.

<sup>186</sup> FIGUEIREDO, Adelson M.; SANTOS, Maurinho L. dos; OLIVEIRA, Maria A.S. e CAMPOS, Antônio C. **Impactos dos Subsídios Agrícolas dos Estados Unidos na Expansão do Agronegócio Brasileiro**. São Paulo: Est. Econ., v. 40, n.2, 2010. p.454 e 457.

A este respeito, estudos apontam que os subsídios fornecidos pelos países desenvolvidos estariam associados ao aumento das importações de alimentos pelos países em desenvolvimento e a diminuição da produção agrícola interna.<sup>187</sup>

Nesse cenário, os países em desenvolvimento que liberalizaram seus setores agrícolas muito rapidamente ou por um longo período passaram a ser pressionados pelos produtos subsidiados produzidos pelos países desenvolvidos, o que minou a produção tanto para o atendimento de demandas internas quanto para a exportação. Diante disto, muitos países em desenvolvimento, especialmente aqueles mais pobres, que tradicionalmente eram exportadores agrícolas, se tornaram dependentes da importação de alimentos.<sup>188</sup>

É o caso da República do Gana. O país era autossuficiente na produção de alimentos entre as décadas de 1960 até 1980, período em que apoiava a sua produção agrícola fornecendo subsídios, na forma de suporte à renda, crédito agrícola, garantia de preços e ao comércio. A partir da década de 1980, pressionado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, o país eliminou as políticas de subsídios à produção e liberalizou o setor. Tais medidas tornaram os produtores locais incapazes de competir com as importações barateadas por altos subsídios, especialmente os praticados pelos EUA e UE ao tomate, arroz e aves.<sup>189</sup>

Apenas em 2003, os EUA, sozinhos, forneceram à produção de arroz subsídios no montante de US\$ 1.3 bilhões. Assim, embora entre 2000 e 2003 o custo médio de produção do arroz branco nos EUA tenha sido de US\$ 415 por tonelada, ele foi exportado por apenas US\$ 274, ou seja, 34% abaixo do custo de produção. Tais medidas, somadas a liberalização agrícola em Gana, culminaram em um aumento de 70%, entre 1998 e 2003, das importações de arroz pelo país, passando das 250.000 toneladas praticadas em 1998, para 415.150 toneladas em 2003. Por outro lado, a produção doméstica de arroz, que supria 43% das demandas internas em 2000, passou a responder por apenas 29% do comercializado

---

<sup>187</sup> UNCTAD. *Addressing the global food crises: key trade, investment and Commodity Policies in Ensuring Sustainable Food Security and Alleviating Poverty*. Roma: Unctad, 2008. p. 8.

<sup>188</sup> *Idem*.

<sup>189</sup> UNCTAD. *The 2008 Food Price Crises: Rethinking Food Security Policies*. New York: G24 Discussion Paper Series, 2009. p.12.

domesticamente em 2003. No total, 66% dos produtores de arroz registraram prejuízos naquele ano, levando à perda significativa de empregos no setor.<sup>190</sup>

O setor de aves de Gana, por sua vez, foi fortemente atingido pelos subsídios praticados pela UE, por meio da PAC, que fornece anualmente cerca de 43 bilhões de euros para os produtores europeus. Em 2002, quinze países europeus exportaram 9.010 milhões de toneladas de aves, por uma média de 808 euros por tonelada. Estima-se, contudo, que o total de subsídios fornecidos para as aves exportadas, incluindo restituição por exportações e subsídios à insumos foi na ordem de 254 euros por tonelada.<sup>191</sup> Diante a isto, de 1993 a 2003, as importações de aves em Gana aumentaram 144% e aproximadamente meio milhão de produtores ganenses abandonaram o setor. Se, em 1992, os produtores da Gana supriam 95% das necessidades domésticas de aves, a participação destes diminuiu para 11% em 2001.<sup>192</sup>

Houve tentativas do parlamento de Gana em aumentar as tarifas de importações de arroz e aves e voltar a fomentar a produção local por intermédio de subsídios. Contudo, o FMI não aprovou e tais medidas jamais foram implementadas.<sup>193</sup>

Situação semelhante ocorreu após a liberalização do setor de alimentos pela Indonésia em 1998, com a remoção dos suportes à produção de arroz, dos subsídios aos fertilizantes e das restrições então existentes de acesso ao mercado. Com o significativo aumento dos custos de produção e redução da renda dos produtores derivados dessas medidas liberalizantes, os produtores locais não conseguiram sobreviver à competição com as importações baratas, muitas das quais derivadas de subsídios. Como resultado, o país se tornou o maior importador de arroz e o maior receptor de ajuda alimentar em 1998.<sup>194</sup>

A dependência de importações, além de afetar o país economicamente e socialmente, se traduz em sérios riscos para a segurança alimentar das nações em momentos de crises de produção mundiais, como a ocorrida em 2008, nos quais há diminuição das quantidades exportadas e aumento dos preços dos alimentos. Nessas situações, a produção

---

<sup>190</sup> UNCTAD. *The 2008 Food Price Crises: Rethinking Food Security Policies*. New York: G24 Discussion Paper Series, 2009. p.12.

<sup>191</sup> KHOR, Martin. *Rising World Prices Reinforce need for Food Security Policies*. Malaysia: South-North Development Monitor, 2008.

<sup>192</sup> UNCTAD. *The 2008 Food Price Crises: Rethinking Food Security Policies*. New York: G24 Discussion Paper Series, 2009. p.12.

<sup>193</sup> *Idem*.

<sup>194</sup> *Ibidem*. p. 11.

nacional dos países importadores geralmente não consegue se reestruturar a tempo de suprir as necessidades de consumo internas, sofrendo mais intensamente os resultados da crise.

Outro aspecto da questão, no que tange ao excedente de produções subsidiadas que adentram no mercado internacional, é que este saldo é frequentemente alocado na forma de ajuda alimentar para os países pobres importadores de alimento, sem qualquer estudo das efetivas necessidades alimentares e de produção desses países. Como o atual regime de regulação do setor agrícola não aplica às ajudas alimentares, medidas similares de restrição às estabelecidas aos suportes à exportação, os países frequentemente se valem do mecanismo da ajuda como forma de contornar os compromissos firmados de redução dos subsídios.<sup>195</sup>

Nesses moldes, a ajuda alimentar passa a atuar não para fins humanitários, mas, mormente, como um subsídio à exportação, possibilitando o acesso a mercados e o escoamento dos excessos subsidiados, podendo levar à substituição comercial de fornecedores e produtores locais pelos produtores dos países doadores.<sup>196</sup> Por não respeitar às necessidades de consumo e a cultura alimentar local, muda hábitos alimentares, impondo o consumo de espécimes produzidos em excesso no exterior em decorrência das políticas de subsídio em substituição aos espécimes locais. Em longo prazo, passam a causar dependência e desincentivo à produção local.<sup>197</sup>

A dependência causada recebe contornos inclusive geopolíticos, sendo utilizada pelos países doadores como forma de barganha para a imposição de condicionalidades contrárias aos interesses dos países dependentes de doações nos fóruns multilaterais. A este respeito, destaca-se que muitos doadores suspenderam a concessão de ajudas alimentares até a adequação de muitos países, principalmente os africanos, aos preceitos neoliberais difundidos pelo BM e FMI.<sup>198</sup> Ainda, o discurso do primeiro ministro de Moçambique, Pascoal Mocumbi, proferido em 1997 no parlamento, no qual afirmou que “quando o país pede ajuda financeira ou alimentar internacional, ele fica sujeito às condições impostas, sendo obrigado a

---

<sup>195</sup> DESTA, Melaku Geboye. *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*. Netherlands: Kluwer Law International, 2002.p.21

<sup>196</sup> WTO. Subsidies, Trade and the WTO. *In.:World Trade Report 2006* – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO. Genebra: WTO, 2006. p. xxxiii.

<sup>197</sup> RAMOS, Ana Cristina L. **Ajuda Alimentar Europeia: cooperação ou neo-proteccionismo**. Estudo de Impacto da BSE. Junho de 2002. Dissertação de mestrado defendida e aprovada pela Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, 2002. p. 36-44.

<sup>198</sup> Cf. UNCTAD. *The 2008 Food Price Crises: Rethinking Food Security Policies*. New York: G24 Discussion Paper Series, 2009. e CUNGARA, Benedito; HANLON, Joseph. **O Fracasso da Redução da Pobreza em Moçambique**. Developments as State-making. Working Paper n. 74. Crisis States Working Papers Series n. 2. Reino Unido: Destin, 2010.

aceitar situações que não são do interesse local, simplesmente porque não há outra escolha”.<sup>199</sup>

Da forma como é praticada, a ideia de que a ajuda alimentar alivia a pobreza sistêmica se torna um mito. Nos últimos cinquenta anos, cerca de US\$ 1 trilhão de ajuda alimentar para o desenvolvimento da África foram transferidos pelos países ricos. A ajuda, contudo, não se traduziu em diminuição da pobreza: entre 1981 e 2002, o número de africanos vivendo na pobreza quase duplicou, tornando o africano em média mais pobre hoje do que há duas décadas. Atualmente, existem 700 milhões de africanos vivendo com menos de 1 dólar por dia, mais da metade na África Subsaariana. Depois de 1980, a proporção de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza na África Subsaariana aumentou quase 50%. Caso o contexto apresentado não seja alterado, tal situação tende a agravar. Estudos preveem que a África Subsaariana vai representar um terço da pobreza em 2015, mais de um quinto que representava em 1990.<sup>200</sup>

Diante dos efeitos negativos de muitas das políticas de subsídios atualmente praticadas, especialmente pelos países desenvolvidos, e o desencontro dos objetivos muitas vezes declarados e aqueles alcançados com essas medidas, a eliminação dos subsídios passou a ser defendida por muitos países e estudiosos. O argumento da multifuncionalidade da agricultura como justificativa de concessão de subsídios, principalmente pelas nações centrais, passou a ser questionada, pois estaria sendo genericamente usada para legitimar medidas que provocam, globalmente, mais efeitos negativos do que positivos.<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> HANLON, Joseph. *Power without Responsibility: The World bank and Mozambican Cashew Nuts. Review of African Political Economy*, vol.27, n. 83. Londres: Roape Publications Ltda., 2000.

<sup>200</sup> MOYO, Dambisa. *Dead Aid: Why Aid makes Things Worse and How There is Another Way for Africa*. England: Penguin Books, 2009. p.xix.

<sup>201</sup> MESQUITA, Paulo Estivallet de. **Multifuncionalidade e Preocupações Não comerciais**: implicações para as negociações agrícolas na OMC. Brasília: Funag, 2005.p.150.



## 2 A CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS E AS INIQUIDADES DA REGULAÇÃO MULTILATERAL DO COMÉRCIO AGRÍCOLA MUNDIAL.

O sistema multilateral de comércio foi instituído com a formulação, em 1947, do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (em inglês, *General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) que estabeleceu regras e buscou fomentar, sob uma perspectiva liberal, as relações comerciais entre países.

Contudo, durante cinco décadas, o setor agrícola foi regido de forma marginal no âmbito do sistema de comércio agrícola multilateral instituído. Embora o mesmo se aplicasse aos produtos originários do meio rural, ele continha lacunas e permitia exceções que, em termos de disciplinamento das políticas e do comércio agrícola, praticamente implicava na inexistência de restrições.

Desse modo, as intervenções governamentais no setor agrícola eram bastante frequentes, por intermédio do uso de medidas que normalmente não seriam aceitas para os produtos industriais, como os subsídios às exportações e barreiras tarifárias.<sup>202</sup>

A consolidação mais abrangente de normas para o setor ocorreu apenas em 1994, por meio, dentre outras tratativas, do Acordo sobre Agricultura (ASA), resultante da Rodada Uruguai de negociações do GATT, que deu origem à própria OMC como instituição.

Entrando em vigor em 1995, enquanto o GATT tratava mormente do comércio de bens, a regulação multilateral verificada com o surgimento da OMC passou também a contemplar serviços e invenções, reduziu as tarifas para perto de 37% e deu mais eficácia para as medidas *antidumping*, contra subsídios e salvaguardas, além de estabelecer um órgão de solução de controvérsias e incorporar especificamente os têxteis e os produtos agropecuários à sua esfera disciplinar.<sup>203</sup>

---

<sup>202</sup>WTO. *Understanding the WTO*. Genebra: World Trade Organization Information and External Relations Division, 2011. P.26

<sup>203</sup> MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. p. 81.

A OMC foi criada para o atendimento de três objetivos principais, quais sejam: favorecer a criação de um ambiente de máxima liberdade para os fluxos comerciais entre países, com a eliminação dos obstáculos para o comércio e o reconhecimento e cumprimento das normas estabelecidas, que devem ser transparentes e previsíveis; além de funcionar como um fórum de celebração de negociações internacionais sobre o comércio e, finalmente, servir de fórum de resolução das controvérsias comerciais.<sup>204</sup>

Seus acordos são inspirados em princípios fundamentais como o da não discriminação, baseado na cláusula da nação mais favorecida, a qual estabelece que não se pode normalmente haver discriminação entre parceiros comerciais sob as normas da organização, e no princípio do tratamento nacional, o qual determina que a produção interna dos países e a importada deve receber tratamento equivalente. Ainda, a liberdade de comércio, gradual e negociada, e a transparência das políticas públicas, promovendo previsibilidade ao sistema, a promoção da competição justa e desestímulo às práticas consideradas desleais. Finalmente, o encorajamento do desenvolvimento e da reforma econômica dos países pelas regras do sistema, por intermédio de dispositivos específicos para os países menos desenvolvidos, conferindo aos mesmos flexibilidade e privilégios especiais para se ajustarem ao cumprimento de determinadas obrigações.<sup>205</sup>

A instituição da OMC foi um importante marco no direito internacional, pois ampliou e consolidou o escasso regramento existente à atividade comercial mundial, inaugurando uma nova era, mais formal, coerente e institucionalizada, na qual todos os países se submetem às mesmas normas de conduta sob a fiscalização da organização.<sup>206</sup>

Em que pese os subsídios serem apenas mais um dos instrumentos políticos objeto de regramento pelo sistema multilateral de comércio, eles apresentam questões bastante complexas para os formuladores políticos do que vários outros instrumentos objetos das regras do GATT e da OMC.

---

<sup>204</sup> BARRAL, Welber; REIS, Geraldo Antônio dos. Globalização e o novo marco regulatório do comércio internacional: a inserção brasileira. In.: **Ensaio FEE**, vol. 20, n.1. Porto Alegre, 1999. p.186.

<sup>205</sup> WTO. *Understanding the WTO*. Genebra: World Trade Organization Information and External Relations Division, 2011.p.10-13.

<sup>206</sup> MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: EditoraForense, 2007. p. 84.

Eles podem ser concebidos sob diferentes formas e podem ser usados para atingir uma ampla gama de objetivos, muitos dos quais considerados legítimos à atuação Estatal dentro de seu âmbito soberano. Contudo, mesmo quando não visam diretamente o comércio, esses mecanismos podem afetar os fluxos comerciais e importar em vantagens sobre produtores domésticos e concorrentes estrangeiros. Em razão disso, se torna um grande desafio a regulação multilateral do tema e o estabelecimento de quais são os subsídios que devam ser considerados problemáticos e retirados do sistema.<sup>207</sup>

Por uma perspectiva internacional, a preocupação com os subsídios agrícolas surge quando a intervenção provoca efeitos comerciais em determinado setor, isto é, se os subsídios importam vantagem competitiva em relação aos demais no mercado internacional. Assim, se esses subsídios podem ser justificados ou não em termos de garantia do bem-estar nacional, o fato se centra se eles produzem efeitos considerados muito severos do ambiente mercadológico, quando provavelmente eles atrairão reações que anularão qualquer valor de sua concessão. A OMC busca balancear justamente esta potencial tensão existente entre o direito de usar o subsídio e o seu caráter considerado distorcivo às relações comerciais globais.<sup>208</sup>

Entende-se, multilateralmente, que as distorções comerciais ou de mercado surgem na medida em que os subsídios alteram os preços e as quantidades de produtos produzidos, comprados e vendidos, em níveis que usualmente não ocorreriam sem a intervenção governamental, e se destinam a determinados grupos ou países, em detrimento de outros, não permitindo condições isonômicas de competição.<sup>209</sup>

A concepção de medidas “distorcivas” as quais comprometem a existência de um mercado “competitivo”, apesar de remeter à ideia infactível da existência de um mercado perfeito, capaz de reger sozinho as relações financeiras globais, é amplamente utilizada nos acordos e textos da OMC. O uso dessas expressões reflete o ideal fortemente liberal que norteou a consolidação da OMC enquanto instituição. No entanto, não reflete a realidade

---

<sup>207</sup>WTO. Subsidies, Trade and the WTO. In.: *World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. Genebra: WTO,2006. p.45.

<sup>208</sup>Idem.

<sup>209</sup>“What is ‘distortion’? This a key issue. Trade is distorted if prices are higher or lower than normal, and if quantities produced, bought, and sold are also higher or lower than normal — i.e. than the levels that would usually exist in a competitive market.” WTO. *Understanding the WTO*. Genebra: World Trade Organization Information and External Relations Division, 2011. p. 26

institucionalizada a qual reconhece, em diferentes situações, a necessidade da intervenção governamental em seus setores econômicos.

A contradição entre o discurso do liberalismo econômico e as regras institucionalizadas se torna patente no que tange à regulação do comércio agrícola mundial no qual o uso de todo subsídio, inclusive aquele destinado à exportação, é permitido, sob certos níveis e condições determinados nos acordos existentes sobre o tema.

A análise crítica desses acordos e dos parâmetros estabelecidos para a concessão de subsídios agrícolas, com o enfoque nas necessidades dos países de Terceiro Mundo, será o cerne do presente capítulo.

Para tanto, inicialmente, será realizada uma digressão histórica do processo de regulação do comércio agrícola no âmbito multilateral, cujas regras, no âmbito do GATT, ainda se aplicam subsidiariamente ao regramento da OMC. Então, será analisado o regramento existente acerca do tema no âmbito da OMC, de forma mais específica consubstanciado no Acordo sobre Agricultura (ASA), que regula a concessão de subsídios domésticos e à exportação ao setor agrícola, além do acesso a mercados; e no Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), que regula o procedimento de solução de controvérsias comerciais, aplicáveis inclusive a questões agrícolas, e a concessão de subsídios ao setor industrial, que serve de contraponto na dicotomia estabelecida no tratamento da intervenção governamental para produtos manufaturados e não manufaturados.

## 2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A realização de acordos comerciais entre diferentes povos ocorre há séculos.<sup>210</sup> As primeiras tratativas, no entanto, eram eminentemente bilaterais e buscavam criar impérios coloniais ou esferas de influência, as quais davam aos mercantes acesso seguro a mercados externos, geralmente em bases exclusivas. Elas se preocupavam menos com a abertura de novos mercados e a liberalização do comércio e mais em garantir aos seus comerciantes

---

<sup>210</sup> Há referências de acordos comerciais firmados entre os reis da Babilônia e do Egito em 2500 a.C. Conf.: WINHAM, Gilbert R. *The Evolution of International Trade Agreements*. Londres: University of London Press Inc., 1992.

nacionais proteção contra prisões arbitrárias e contra a perda de bens em outros territórios. O foco dos códigos de conduta aplicáveis às relações comerciais entre as partes estava, portanto, em garantir a segurança dos mercantes e de suas propriedades nas tratativas com outros povos.<sup>211</sup>

Com a intensificação das trocas comerciais, este formato foi se transformando. Adquiriu contornos que se alternavam, ao longo da história, entre tendências protecionistas e liberais, e ultrapassou compromissos bilaterais para alcançar, ao lado daqueles, complexos ordenamentos plurilaterais que em muito interferem na conduta estatal.

Contudo, apenas com a formulação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (em inglês, *General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT), em 1947, que as relações comerciais internacionais adquiriram um caráter mais amplo e multinacional<sup>212</sup>.

De 1948 a 1994, o GATT forneceu as regras para o comércio mundial e presenciou períodos de maiores crescimentos no comércio internacional. Embora a intenção original fosse criar uma terceira instituição para cuidar da liberalização do comércio e da cooperação econômica, ao lado do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), o GATT constituía apenas um acordo e organização provisórios.<sup>213</sup>

Seu escopo inicial foi modesto, envolvendo apenas 23 países, e, apesar de não ter configurado uma organização internacional definitiva, o GATT deu início ao moderno regime<sup>214</sup> internacional de comércio multilateral<sup>215</sup>.

---

<sup>211</sup>WTO. *The WTO and Preferential Trade Agreements*. Genebra: WTO, 2011. p. 48.

<sup>212</sup>No âmbito da OMC, dá-se preferência ao uso de termo sistema multilateral, do que mundial ou global. Isto porque o sistema abarca a maioria das nações, incluindo as maiores nações que participam do mercado comercial, mas não a totalidade. O termo também contrasta com ações tomadas em âmbito regional ou plurilateral, por pequenos grupos de países. Assim, seu uso é diferente daquele que ocorre nas relações internacionais na qual multilateral também engloba o regional e o plurilateral. WTO. *Understanding the WTO*. Genebra: World Trade Organization Information and External Relations Division, 2011. P.13

<sup>213</sup>WTO. *Understanding the WTO*. Genebra: World Trade Organization Information and External Relations Division, 2011.p. 16

<sup>214</sup> Regimes são arranjos construídos pelos Estados para reger as suas em uma área específica. Cita-se como exemplo o regime do comércio, o regime monetário, os regimes de proteção aos animais e vegetais em perigo de extinção, o regime de navegação em oceanos ou o regime de comunicação postal. HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais – História e Práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.20. Classicamente, os regimes internacionais são definidos como conjuntos de princípios, normas, regras, princípios e procedimentos decisórios, em áreas temáticas determinadas, em torno dos quais convergem as expectativas de diferentes atores. Cf.: KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. Nova Iorque: Cornell University Press, 1982. p.1.

A fundação do moderno sistema de comércio multilateral surge nos anos imediatamente seguintes a Segunda Guerra Mundial, baseado no ideal de que um sistema liberal de comércio institucionalizado exerceria papel central na promoção da paz entre as nações e coibiria o delineamento de novos conflitos globais, como o que acabava de chegar ao fim.

Apontava-se que as barreiras, que obstruíram os fluxos comerciais e se tornavam maiores nos anos entre guerras, além da interferência, cada vez mais intensa, dos governos nos fluxos de produtos e serviços em suas fronteiras, em um período de ápice dos nacionalismos nas políticas econômicas internacionais, teriam sido determinantes para a eclosão da Segunda Guerra Mundial.

Defendia-se que os contatos induzidos por meio do comércio abrandariam a hostilidade entre os povos e o multilateralismo, que culminava em princípios de não discriminação e reciprocidade, preveniria futuras controvérsias. Desse modo, o crescimento econômico gerado pelo comércio impediria novas situações capazes de deflagrar conflitos bélicos.<sup>216</sup>

Nesse sentido, se posicionou Cordell Hull, Secretário de Estado do presidente dos EUA Franklin Roosevelt e um dos principais articuladores da política internacional no contexto posterior a Segunda Grande Guerra. Hull defendia que as guerras são normalmente causadas por rivalidades conduzidas de maneira injusta e que a ideia de um comércio sem barreiras se liga à paz, assim como tarifas altas, barreiras ao comércio e competição injusta se ligam à guerra.

“Dessa maneira, ao se conseguir um fluxo de comércio mais livre, ou seja, com menos discriminações e barreiras, os padrões de vida de todos os países aumentam e nenhuma nação passa a ter motivos para ter ciúmes da outra. Eliminando a insatisfação econômica que conduz à guerra, poderia se chegar a uma razoável chance de paz duradoura”.<sup>217</sup>

---

<sup>215</sup> O multilateralismo constitui a coordenação das relações entre três ou mais estados por intermédio de um conjunto de princípios. Tem como característica a não-discriminação entre nações, a indivisibilidade dos princípios acordados e a reciprocidade. HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais – História e Práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.19.

<sup>216</sup>DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas – Regulação Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2009. p.27.

<sup>217</sup>“*When the war came in 1914, I was very soon impressed with two points: I saw that you could not separate the idea of commerce from the idea of war and Peace and that wars were often largely caused by economic rivalry conducted unfairly. But toward 1916 I embraced the philosophy that I carried throughout my twelve years as Secretary of State. From then on, to me, unhampered trade dovetailed with peace, high tariffs, trade*

Sob essa perspectiva, os vencedores da Guerra, capitaneados principalmente pelos EUA, concordavam que a raiz política e econômica do caos entre guerras se encontrava nas políticas nacionalistas e isolacionistas então existentes e buscaram construir um sistema econômico que prevenisse o retorno da instabilidade financeira e rivalidade entre blocos que levaram a guerra.<sup>218</sup>

Esse sistema, pautado no ideário que tinha no liberalismo e no mercantilismo suas referências fundantes, propunha que a liberalização do comércio beneficiaria todas as nações e os benefícios desta atividade seriam repartidos desigualmente entre os envolvidos, respeitando o poder econômico de cada país.<sup>219</sup>

Entretanto, na prática, as razões que levaram a busca por menores barreiras aos fluxos comerciais ultrapassavam os receios de um novo conflito global ou a busca pelo aumento do bem-estar planetário. Os EUA surgiam, no período, como uma inquestionável superpotência econômica e tinha fortes razões comerciais e de política externa para direcionar o sistema internacional rumo ao multilateralismo e ao liberalismo.

O GATT constituiu um marco regulatório mundial que seletivamente se voltava ao que era prioritário aos interesses estadunidenses naquele momento histórico: a conquista de novos mercados para garantir a vazão de sua produção, superaquecida pelo esforço de guerra, e evitar uma nova fase recessiva.<sup>220</sup> Nos dizeres de MAIOR:

“Na prática, chegou-se, como seria de se esperar em uma negociação de tal envergadura entre parceiros extremamente desiguais, a um conjunto de normas que, embora formalmente igualitárias, deveriam, particularmente nas circunstâncias do Mundo de então: favorecer a potência hegemônica e seus principais aliados.”<sup>221</sup>

---

*barriers, and unfair economic competition, with war. Though realizing that many other factors were involved, I reasoned that, if we could get a freer flow of trade – freer in the sense of fewer discriminations and obstructions – so that one country would not be deadly jealous of another and the living standards of all countries might rise, thereby eliminating the economic dissatisfaction that breeds war, we might have a reasonable chance of lasting peace.” Cf.: IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. **The Genesis of the GATT**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2008. p. 13.*

<sup>218</sup>WTO. **The WTO and Preferential Trade Agreements**. Genebra: WTO, 2011. 51.

<sup>219</sup> MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. p. 75 – 77.

<sup>220</sup> *Idem*.

<sup>221</sup> MAIOR, Luiz A. P. A crise do multilateralismo econômico e o Brasil. In.: **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 47, vol.2. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004.p. 165.

Apesar de ter sido criado, originalmente, para constituir um foro de negociações e de conciliação de práticas comerciais internacionais, os termos de aprovação do GATT sofreram forte influência dos EUA, cujo apoio era fundamental, no momento histórico do pós-guerra, para a efetividade e a própria existência de qualquer acordo comercial.<sup>222</sup>

A proteção seletiva de interesses hegemônicos restou tão clara que muitas políticas estadunidenses instituídas no âmbito do *New Deal*<sup>223</sup>, eminentemente protecionistas e discriminatórias, conseguiram coexistir com o processo de liberalização do comércio no âmbito mundial.

Dentre essas políticas destaca-se, no âmbito industrial, o *National Industrial Recovery Act* que, dentre outras previsões, permitia o controle das importações e o *Agricultural Adjustment Act* que permitia a intervenção direta no setor agrícola, por meio do controle dos preços e da produção de culturas básicas, além de impor quotas de importação e subsídios às exportações para proteger os produtores agrícolas da competição externa. Tais políticas violavam frontalmente os princípios multilaterais propostos internacionalmente.<sup>224</sup>

No que tange ao setor agrícola, a violação da proposta liberal foi evidente. Durante as negociações<sup>225</sup>, ocorreu um conjunto de derrogações e exceções às regras gerais que, na prática, fizeram com que a agricultura fosse praticamente marginalizada do regime comercial multinacional que se consolidava.

Estabeleceu-se um sistema normativo que buscava assegurar um regime liberal em termos que favorecessem as nações mais desenvolvidas e que, ao mesmo tempo, protegesse setores mais vulneráveis de seu aparelho produtivo. Fundou-se uma espécie de

---

<sup>222</sup> GOMES, Natália Fernanda. A regulação internacional dos subsídios agrícolas: a contemporaneidade do paradigma realista para a compreensão do sistema de comércio agrícola internacional vigente. In.: **Revista de Direito Internacional**. v.10, n.1. Brasília:Uniceub, 2013. p.48.

<sup>223</sup> O *New Deal* constituiu um programa governamental, elaborado entre os anos de 1933 e 1937, a fim de recuperar, socorrer e reformar a economia dos Estados Unidos após a Grande Depressão Econômica de 1929. De caráter eminentemente intervencionista, era composto de programas de contratação direta, medidas protecionistas, subvenções, controle dos preços e salários, realização de obras públicas, etc. SEGARRA, María Serrano. *La Crisis Económica de 1929: Roosevelt y el New Deal*. In.: **Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche**. vol.I, n.6. Espanha: Universidad Miguel Hernández de Elche, 2010. p.118 – 119.

<sup>224</sup> PATRICK, Steward. *Best Laid Plans: The Origins of American Multilateralism and the dawn of cold war*. Estados Unidos: RowmanandLittlefieldPublishers Inc., 1964. P. 117-118.

<sup>225</sup> A história do GATT é pontuada pela sequência de muitas rodadas negociais que foram cognominadas conforme o local na qual se realizaram, com exceção de uma que foi identificada em homenagem ao presidente norte-americano John Kennedy. MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. Subsídios na **Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. p.78.

liberalismo econômico *à la carte*, que promovia a liberalização do comércio internacional que favorecia os grandes, mas que não os impedia de defender setores das suas economias considerados vulneráveis à competição dos países mais fracos, porém incomodamente competitivos em algumas áreas.<sup>226</sup>

Desse modo, em que pese as sucessivas rodadas de negociações comerciais<sup>227</sup> ocorridas no âmbito do GATT tenham resultado em substanciais reduções tarifárias e regras razoavelmente efetivas para o comércio de bens manufaturados, o tema agricultura praticamente não foi abrangido pelo regramento que se estabelecia.

Embora o GATT se aplicasse à agricultura, ele previa exceções e comportava lacunas que estabeleciam diferenças severas no tratamento entre os produtos manufaturados e os primários.

Os dispositivos especiais para a agricultura do GATT foram claramente concebidos para acomodar os programas de apoio agrícola dos países desenvolvidos. A legislação agrícola norte-americana consubstanciada no *Agricultural Adjustment Act*, de 1933, por exemplo, foi resguardada por uma exceção prevista no Artigo XI: 2, (c)(i)<sup>228</sup>, feita sob medida para atender os requisitos da mesma, pois acomodava a prática do controle de preços e de produção agrícola, além dos controles às importações indispensáveis para impedir que os produtos importados reduzissem os preços domésticos.<sup>229</sup>

---

<sup>226</sup>MAIOR, Luiz A. P. A crise do multilateralismo econômico e o Brasil. In.: **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 47, vol.2. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004. p. 168.

<sup>227</sup> O texto-base do GATT corresponde à parte IV da carta de Havana, intitulada “Políticas Comerciais”. Seu texto, após adotado em 1947, foi renegociado em sete rodadas multilaterais: Rodada Ancecy (1949), Rodada Torquay (1951), Rodada Genebra (1956), Rodada Dillon (1960-1961), Rodada Kennedy (1964-1967), Rodada Tóquio (1973-1979) e Rodada Uruguai (1986-1994).

<sup>228</sup> “Artigo XI: *Eliminação Geral das Restrições Quantitativas*. 1. Nenhuma Parte Contratante instituirá ou manterá, para a importação de um produto originário de outra Parte Contratante, ou para a exportação ou venda para exportação de um produto destinado ao território de outra Parte Contratante, proibições ou restrições a não ser direitos alfandegários, impostos ou taxas, quer a sua aplicação seja feita por meio de contingentes, de licenças de importação ou exportação, quer por outro qualquer processo. 2. As disposições do parágrafo primeiro do presente artigo não se estenderão ao casos seguintes: (c) restrições à importação de qualquer produto agrícola ou de pescaria, seja qual for a forma de importação desses produtos, quando forem necessárias à aplicação de medidas governamentais que tenham por efeito: (i) restringir a quantidade do produto nacional similar a ser posta à venda ou produzida, ou na falta de produção nacional importante do produto similar, a quantidade de um produto nacional que o produto importado possa substituir diretamente.” GATT. **General Agreement on Tariffs and Trade 1947**. Genebra: julho, 1986. Disponível em: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf). Acesso em 31 jan. 2014.

<sup>229</sup>MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.p.27.

As quatro primeiras rodadas de negociações comerciais (a que constituiu o GATT em 1947, e as três seguintes: Annecy em 1949, Torquay em 1951 e Genebra em 1956) conduziram pouco para a regulação do comércio agrícola. Elas foram voltadas principalmente para a negociação de reduções tarifárias e, como as principais medidas voltadas ao setor agrícola não tinham caráter tarifário, tiveram pouco efeito concreto para a regulação do setor.<sup>230</sup>

Como o foco principal do GATT era a promoção da redução de barreiras tarifárias,<sup>231</sup> o uso de subsídios e de restrições quantitativas não foi regulado, acomodando as principais políticas nacionais existentes para o setor agrícola dos países desenvolvidos. Neste primeiro momento, os EUA exerceram um papel fundamental na exclusão temática verificada, se opondo a qualquer acordo que restringisse a concessão de subsídios, com o objetivo primordial de proteger seus programas internos voltados à agricultura os quais eram fortemente baseados na concessão dessa forma de apoio governamental.<sup>232</sup>

Por esta razão, o Acordo Geral de 1947 não restringia o uso de subsídios, sejam domésticos ou às exportações, agrícolas ou industriais. As únicas obrigações que impunha às partes contratantes eram notificar os subsídios com efeitos nas importações ou exportações e, se prejudiciais a outras partes, discutir a possibilidade de limitar a sua concessão. Essas obrigações, pouco delimitadas, culminavam na legalização prática dos subsídios cujo uso indiscriminado acabava contornando as negociações então havidas de limitação tarifária.<sup>233</sup>

Apenas em 1955, durante a primeira grande revisão do GATT, a concessão de subsídios vinculados ao desempenho exportador passou a ser negociado. Nesta oportunidade, proibiu-se a concessão de subsídios à exportação de manufaturas, mas no que tange aos produtos primários, a única obrigação estabelecida foi a de não se buscar obter mais do que uma parcela equitativa do comércio mundial, o que era um conceito indefinido, objeto de

---

<sup>230</sup>MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.p.27.

<sup>231</sup> BARRAL, Welber; REIS, Geraldo Antônio dos. Globalização e o novo marco regulatório do comércio internacional: a inserção brasileira. In.: **Ensaio FEE**, vol. 20, n.1. Porto Alegre, 1999.p.183.

<sup>232</sup>TANCU, Mihaela-Daniela. **US' and EU' Agricultural Policies in the Context of GATT/WTO**. Dinamarca: Aarhus University Centre of Business Law, 2010. p.iii.

<sup>233</sup>DESTA, Melaku Geboye. **Agricultural Export Subsidies Under The WTO – Agriculture Package: A Legal Analysis. Revenue Belge de Droit International**. Bruxelas: Éditions BRUYLANT, 1997.p.639.

divergências consideráveis e, por isso, ineficaz.<sup>234</sup> Cristalizou-se, aqui, uma clara dicotomia, entre produtos manufaturados e primários, de modo que, enquanto os subsídios às exportações dos primeiros eram, via de regra, proibidos, os destinados aos produtos primários, via de regra, eram permitidos.<sup>235</sup>

Desse modo, em 1955, no mesmo ano da primeira grande revisão do Acordo Geral, o Japão conseguiu resguardar suas quotas de importação agrícola no seu protocolo de Acessão e os EUA obtiveram autorização (*waiver*)<sup>236</sup> para a legislação que obrigava a imposição de restrições às importações de produtos agrícolas, mesmo em violação às suas obrigações internacionais.<sup>237</sup>

No ano seguinte, já havia indícios que os países europeus que negociavam a criação de uma Comunidade Econômica Europeia (CEE) pretendiam estabelecer uma política agrícola protecionista voltada a garantir sua autossuficiência produtiva.<sup>238</sup> Isto demonstra a debilidade das normas então contidas no GATT no que tange à regulação das intervenções governamentais no comércio agrícola.

A Rodada Kennedy (1964-1967) representou a primeira tentativa séria de regulação do setor agrícola. No entanto, não atingiu os objetivos almejados para o setor e, ao seu término, a Política Agrícola Comum (PAC), notadamente protecionista, tinha sido criada e adotada pela CEE. Esse cenário foi mantido na rodada seguinte de negociações multilaterais, a Rodada Tóquio (1973-1979).<sup>239</sup>

Esta rodada de negociações, voltada para a eliminação de barreiras não tarifárias, ou seja, aquelas medidas de natureza pública distintas dos direitos aduaneiros, culminou na

---

<sup>234</sup>MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.p.28 -29.

<sup>235</sup>DESTA, Melaku Geboye. *Agricultural Export Subsidies Under The WTO – Agriculture Package: A Legal Analysis. Revenue Belge de Droit International*. Bruxelas: Éditions BRUYLANT, 1997.p.638.

<sup>236</sup>O *waiver* concedido aos EUA afrontava diretamente os arts. II e XI do GATT. DESTA, Melaku Geboye. *Legal Issues in International Agricultural Trade: The Evolution of the WTO Agreement on Agriculture from its Uruguay Round Origins to its Post/Hong Kong Directions*. Italy: FAO Legal Papers Online, 2006. p.2.

<sup>237</sup>MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.p.28 -29.

<sup>238</sup>JOSLING, Timothy E.; TANGERMANN, Stefan; WALEY, T.K. *Agriculture in the GATT*. London: MacMillan Press, 1996.p.11-12.

<sup>239</sup>DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas – Regulação Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2009.p.32.

criação de códigos de boa conduta, dentre os quais se destaca o Código de Subsídios e Medidas Compensatórias.<sup>240</sup>

O Código de Subsídios de 1979 buscou regular o uso de barreiras não tarifárias e resultou na interpretação e aplicação dos arts. VI, XVI e XXIII do GATT 1947, referentes aos direitos antidumping e de compensação, as subvenções e a proteção de concessões e vantagens. Contudo, não refletiu em modificação ou em emenda no Acordo Geral de 1947, pois vinculou apenas os Estados que a ele expressamente aderiram.

Embora seu texto repetidamente declarasse que os subsídios utilizados para alcançar finalidades de políticas internas podem causar efeitos prejudiciais ao comércio e à produção em âmbito internacional, o Código de Subsídios não definiu nem conceituou subsídio, o que por si dificultou a adoção de um regime específico e uniforme de normatização do tema.<sup>241</sup>

Ele apresentou uma disciplina que limitou de forma severa a concessão de subsídios aos produtos manufaturados, mas não alterou o disciplinamento da concessão de subsídios ao setor agrícola, não causando nenhum efeito sobre o setor.<sup>242</sup> Desse modo, aprofundou, ainda mais, a dicotomia existente na regulação das intervenções governamentais para produtos primários e não primários.

Em suma, o GATT permitia aos países o uso de subsídios à exportação em produtos agrícolas, desde que não fossem usados para capturar mais do que uma cota equitativa das exportações mundiais (art. XVI: 3), sem apontar qual era essa quota considerada equitativa, enquanto para os manufaturados essas medidas eram proibidas. Também permitia aos países a limitação da produção agrícola doméstica, cotas à importação, imposição de tarifas aduaneiras variáveis e barreiras não tarifárias, e o uso de subsídios à produção (art. XI:2, c).<sup>243</sup>

---

<sup>240</sup> O Código de Subsídios de 1979, originado na Rodada Tóquio, foi incorporado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 22, de 05.12.1986, e promulgado pelo Decreto 93.962, de 22.01.1987.

<sup>241</sup> OLIVEIRA, Luciana Maria de. **Exportação Agrícola – A Regulamentação dos Subsídios na OMC**. Curitiba: Juruá, 2008. p.80-82.

<sup>242</sup>DESTA, Melaku Geboye. *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*. Netherlands: Kluwer Law International, 2002. p.148.

<sup>243</sup>WTO. *WTO Agreements*. Series: Agriculture. Geneva: WTO, 2003. p.1-2.

Durante a Rodada Tóquio, o pouco alcance da regulação ao setor agrícola decorreu, principalmente, do interesse das CEE em consolidar o PAC, primeira política comum adotada, posto que o seu fracasso afetaria bastante o processo de unificação promovido pelos países europeus nas duas décadas anteriores.<sup>244</sup>

A posição negociadora europeia se apoiava no argumento da multifuncionalidade da agricultura, sustentando se tratar de um setor diferente dos demais. Em razão de sua importância social, econômica e política, em face da tendência crônica de instabilidade dos mercados agrícolas, defendiam que o intervencionismo governamental deveria prevalecer no setor. Desse modo, eram premissas das CEE nesta rodada de negociações de que as mesmas não afetassem o PAC e que a cooperação multilateral para estabilização dos mercados agrícolas fossem pré-condições para sua liberalização.<sup>245</sup>

O PAC, no entanto, desde a sua formulação, se prestou mais a garantir o lugar dos maiores produtores europeus de grãos e carnes no mercado mundial do que a pagar as funções múltiplas, socialmente valorizadas e não remuneradas pelo mercado, exercida por seus agricultores.<sup>246</sup>

No intuito declarado de recuperar mercados perdidos em razão do PAC, em 1985, os EUA promulgaram o Programa de Intensificação das Exportações (em inglês, *Export Enhancement Program*).<sup>247</sup> O programa manteve o padrão protecionista para o setor agrícola estadunidense e contou, sozinho, com investimentos de US\$ 26 bilhões para os agricultores

---

<sup>244</sup>DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas** – Regulação Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009.p.32.

<sup>245</sup>JOSLING, Timothy E.; TANGERMANN, Stefan; WALEY, T.K. *Agriculture in the GATT*. London: MacMillan Press, 1996. p.88.

<sup>246</sup> A reforma do PAC ocorrida em 1992 não alterou esse cenário. Apesar da passagem ocorrida de medidas de sustentação de preço para ajudas diretas, também denominados pagamentos compensatórios, a reforma acabou protegendo não os 7 milhões de pequenos agricultores em nome dos quais a reforma foi defendida, mas a minoria que responde pela oferta de grãos e carnes e cuja presença no mercado mundial depende de subsídios estatais. ABRAMOVAY, Ricardo. **Subsídios e Multifuncionalidade na Política Agrícola Europeia**. In.: Economia Rural, vol.40, n°2. São Paulo: junho de 2002. p.3.

<sup>247</sup>Magalhães aponta que, além da concorrência em terceiros mercados, o programa foi desenvolvido, de fato, em razão à recessão mundial de 1981-1982 e à crescente dívida dos países em desenvolvimento os quais redundaram em acentuado declínio nos preços agrícolas e na necessidade do aumento dos custos dos programas de apoio. MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. p.48.

norte-americanos, o que representava aproximadamente 14% do PIB anual brasileiro em 1985<sup>248</sup>, inflamando ainda mais a batalha de subsídios ao setor agrícola.<sup>249</sup>

Embora as origens do tratamento diferenciado conferido à agricultura nas regras do GATT tenha se iniciado pela posição dos EUA, que persegue objetivos políticos contraditórios, de defesa de seu mercado doméstico concomitante à livre concorrência em relação aos competidores externos, a partir da década de 1960, as CE assumiram papel proeminente na obstrução a um ordenamento ao comércio agrícola.

As divergências entre os interesses econômicos dos EUA e CE, entretanto, eram imensas. De um lado os EUA buscavam promover negociações em direção a uma maior liberalização do comércio agrícola e ao aumento do acesso a mercados destinado especificamente a produtos os quais produzia eficientemente.<sup>250</sup> As CE, por sua vez, procuravam estabilizar o comércio agrícola, mantendo o *status quo*, para a efetiva preservação do PAC.<sup>251</sup>

A formatação do GATT, embora tenha tido na liderança estadunidense e na participação das CE elementos fundamentais, não se restringiu à influência dessas potências. A Inglaterra, por exemplo, foi também importante defensora do multilateralismo e o Canadá responsável pela reunião de um pequeno grupo nuclear de países, em separado, para negociar as reduções tarifárias que seriam apresentadas multilateralmente. Na prática, o processo de negociação do GATT se realizou por meio da acomodação de demandas dos países centrais, na forma exceções ou ambiguidades de linguagem, como condicionantes da participação desses países no sistema regulatório que se formava.<sup>252</sup>

---

<sup>248</sup> O PIB anual do Brasil em 1985 foi de US\$ 187,426,231,446. United Nations, United Nations Statistics Division. *National Accounts Main Aggregates Database Basic*. New York: Data Selection, 2012. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/snaama/selectionbasicFast.asp>. Acesso em: fev.2013

<sup>249</sup> OLIVEIRA, Luciana Maria de. **Exportação Agrícola** – A Regulamentação dos Subsídios na OMC. Curitiba: Juruá, 2008.p.84.

<sup>250</sup> No caso dos EUA, verifica-se a existência em seu território de conflito de interesses entre setores competitivos e dominantes no comércio interacional e aqueles que dependem de proteção e defendem a intervenção governamental. Daí porque a ênfase com que os EUA buscaram, ao longo dos anos, regras gerais para liberalização do comércio agrícola variou de acordo com a predominância de um ou de outro setor, assim como a relação de forças entre outros interesses econômicos e políticos. DANTAS, Adriana. *Subsídios Agrícolas – Regulação Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2009.p.34.

<sup>251</sup> OLIVEIRA, Luciana Maria de. **Exportação Agrícola** – A Regulamentação dos Subsídios na OMC. Curitiba: Juruá, 2008.p.84.

<sup>252</sup> IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. **The Genesis of the GATT**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2008. P.146.

Os países em desenvolvimento, como não eram os principais fornecedores dos produtos beneficiados pelas reduções tarifárias efetivadas, não tinham *ipso facto* nem *locus standi* nas negociações, permanecendo na periferia institucional do GATT. Muitos sequer tinham conquistado a própria independência durante o processo de formatação das regras de comércio multilateral.<sup>253</sup> Desse modo, o GATT atendeu adequadamente apenas as conveniências das nações mais poderosas no processo de liberalização do comércio internacional, servindo de instrumento para a manutenção e desenvolvimento do *status quo*.<sup>254</sup>

O *status quo* a ser mantido se referia ao isolamento do mercado doméstico agrícola ocorrido após o colapso dos preços das *commodities* na Grande Depressão Econômica de 1930. No cenário pós Segunda Guerra Mundial, o comércio de produtos originários do meio rural estava em declínio, de modo que, sob razões estratégicas, se tornou essencial garantir um patamar de autossuficiência produtiva, como forma de proporcionar aos países independência em termos de segurança alimentar, à custa de fortes intervenções governamentais. Por outro lado, argumentava-se a necessidade de se manter um equilíbrio entre zonas rurais e urbanas, sendo as intervenções governamentais justificadas como forma de evitar que os agricultores sofressem os efeitos decorrentes de variações climáticas e flutuações dos preços mundiais e abandonassem suas atividades, migrando para as áreas urbanas.<sup>255</sup>

Desde então, muitos governos, principalmente os mais desenvolvidos, passaram a se preocupar com o aumento da produção agrícola para alimentar as populações crescentes e com a manutenção de um equilíbrio entre o desenvolvimento rural e urbano em termos de renda. Implementaram políticas de suporte ao preço de mercado dos produtos agrícolas e impuseram barreiras a importação para garantir a venda da produção doméstica. Como resposta, a produtividade aumentou e as taxas de autossuficiência produtiva desses países também. Em muitos casos, a expansão da produção doméstica não apenas substituiu as

---

<sup>253</sup> Recorde-se, a título exemplificativo, que a Índia conquistou a independência apenas em 1947 e a África do Sul em 1961.

<sup>254</sup> LAFER, Celso. O GATT, a Cláusula da Nação Mais Favorecida e a América Latina. In: **Revista de Direito Mercantil**, v.X, n.3. São Paulo: MALHEIROS, 1971. p.55.

<sup>255</sup> COLARD-FABREGOULE, Catherine. *L'Essentiel de L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)*. Paris: Gualino, 2002. p. 43.

importações como também resultou em excedentes, os quais, por meio de subsídios à exportação, eram usualmente colocados no mercado internacional.<sup>256</sup>

A substancial marginalização do setor agrícola no GATT permitiu a acomodação das políticas agrícolas intervencionistas desenvolvidas pelas nações mais poderosas do globo, mesmo em contraste com a abertura comercial que se propagava. Um conjunto de derrogações, além de exceções às regras gerais, foram concedidas para nações como EUA, CE, Canadá e Japão. Isso permitiu a continuação de antigos e a elaboração de novos programas de governo e acordos incompatíveis com o livre comércio proposto pelo GATT. Graças às tarifas elevadas e às substanciais transferências de recursos fiscais e dos consumidores, os países desenvolvidos conquistaram parcela da produção e das exportações mundiais incompatíveis com seu padrão original de produção. Passaram de importadores a exportadores líquidos de produtos agrícolas, a um custo significativo em termos de subsídios e proteção, e de deslocamento da produção e do comércio em detrimento dos países em desenvolvimento.<sup>257</sup>

A busca de acomodação dos diferentes interesses existentes das nações mais poderosas culminou em um árduo caminho percorrido para submeter a agricultura ao sistema multilateral de comércio. Apenas com o advento da Rodada Uruguai, iniciada em 1986, que, finalmente, a questão foi incluída de forma mais concreta na pauta de negociações.

A Rodada Uruguai superou qualquer previsão de prazo de duração, perdurando por 8 (oito) anos. Teve como objeto central aliviar a tensão, existente na maior parte da década de 1980, em relação às questões de intervenção no comércio agrícola acomodadas nas rodadas de negociação anteriores.

O aumento da produção verificado em função da intervenção governamental no setor agrícola culminou, a partir de 1981, em um acentuado declínio dos preços agrícolas, com repercussão direta sobre os países desenvolvidos. Em razão disso, o custo dos programas de apoio nos EUA, por exemplo, foi multiplicado por seis, entre 1982 e 1986, e o gasto com os principais programas do PAC dobrou, entre 1981 e 1986. Essa crise foi determinante para

---

<sup>256</sup>WTO. *WTO Agreements Series: agriculture*. Genebra: WTO, 2003. p.2

<sup>257</sup>DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas** – Regulação Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009.p.30.

reviver o interesse das nações centrais na busca de soluções multilaterais para o comércio agrícola mundial.<sup>258</sup>

Além disso, a prioridade primeiro-mundista nesta oportunidade não era mais a conquista e garantia de mercados para a obtenção de matérias primas e de consumidores para os excedentes produzidos, mas no sentido de disciplinar e garantir o retorno pelo uso do conhecimento tecnológico e regulamentar ao máximo as iniciativas autônomas.<sup>259</sup>

O interesse primeiro-mundista somou-se ao descontentamento dos países de Terceiro Mundo, agora mais conscientes da incidência das relações internacionais em seu desenvolvimento econômico, quanto ao tratamento diferenciado dispensado à produção primária e não primária. Assim, a própria sobrevivência do sistema multilateral de comércio começou a depender do enfrentamento da questão agrícola.<sup>260</sup>

Embora houvesse congruência de orientações no sentido da necessidade de regulação do setor agrícola, as divergências entre as nações da forma como seria estabelecido o regramento continuaram, de modo que, até o final da década de 1980, a falta de acordo sobre a agricultura foi decisiva para que não se chegasse a resultados nas negociações. Apenas em sua fase final, no início da década de 1990, chegou-se à elaboração de projetos de acordo em todas as áreas. Tais projetos foram agrupados no *Draft Final Act*,<sup>261</sup> também conhecido como *Dunkel Draft*.

Ocorre que, neste momento, mais uma vez se verificou o predomínio das nações centrais na condução e progresso das negociações travadas, nas quais os seus aceites foram claramente condicionados à acomodação de seus interesses internos aos compromissos multilaterais que surgiam.<sup>262</sup> Na prática, os pontos mais sensíveis foram solucionados de

---

<sup>258</sup>MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. p.48.

<sup>259</sup> *Ibidem*. p. 81.

<sup>260</sup>DESTA, Melaku Geboye. *Agricultural Export Subsidies Under The WTO – Agriculture Package: A Legal Analysis. Revenue Belge de Droit International*. Bruxelas: Éditions BRUYLANT, 1997.p.639

<sup>261</sup>GATT. MTN.TNC/W/FA. *Draft Final Act Embodying the Results of the Multilateral Round of Trade Negotiations*. Genebra, 20/12/1991.

<sup>262</sup>GOMES, Natália Fernanda. A regulação internacional dos subsídios agrícolas: a contemporaneidade do paradigma realista para a compreensão do sistema de comércio agrícola internacional vigente. In.: **Revista de Direito Internacional**. v.10, n.1. Brasília:Uniceub, 2013.p.49.

forma bilateral, especialmente entre EUA e CE e, depois, estendidos às demais partes envolvidas na negociação, os futuros membros da OMC.<sup>263</sup>

O entendimento multilateral na regulação do setor agrícola só foi viabilizado após um conjunto de tratativas bilaterais, realizadas a portas fechadas entre EUA e CE. Os parâmetros do acordo agrícola delineados ficaram conhecidos como os entendimentos de *Blair House*. Os termos desse entendimento bilateral buscavam superar o impasse de negociação agrícola entre EUA e os países europeus, estabelecendo soluções específicas para resguardar os principais interesses dos dois grandes negociadores da proposta. Após o seu delineamento, esse acordo bilateral foi levado à arena multilateral como condição para viabilizar um acordo ao final da Rodada Uruguai.<sup>264</sup>

O Acordo de *Blair House*, ocorrido em novembro de 1992, dentre outros aspectos, incluiu a estipulação, em separado ao corpo do acordo, dos compromissos individuais dos países quanto ao acesso a mercados, concorrência nas exportações e apoio doméstico, a fixação da Medida Agregada de Apoio (*Aggregate Measure of Support – AMS*) de forma geral e não por produto, a elaboração da exceção que passou a ser denominada “caixa azul” e a cláusula de paz.<sup>265</sup>

A maioria dos textos consolidados no *Draft Final Act* não sofreu alterações significativas. No entanto, a seção referente a agricultura foi severamente modificada pelos entendimentos de *Blair House*.<sup>266</sup> O acordo apresentado bilateralmente entre EUA e CE diferia substancialmente da proposta agrícola que vinha sendo negociada pelo conjunto de futuros membros da OMC.<sup>267</sup>

O Acordo de *Blair House* foi seguido por tratativas específicas entre EUA, CE, Japão e Canadá, realizadas em julho de 1993, para a negociação de tarifas, acesso a mercados,

---

<sup>263</sup>DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas – Regulação Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2009.p.65.

<sup>264</sup>CEDRO, Rafael R. **Desenvolvimento Rural e a OMC: A Experiência do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 101.

<sup>265</sup>Tais institutos serão especificamente abordados no presente trabalho no item dedicado à análise do Acordo sobre Agricultura. Conf.: MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. p.51-52.

<sup>266</sup>MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. p.51.

<sup>267</sup>LACARTE MURÓ, Julio A. *Ronda Uruguay del GATT: la globalización del comercio mundial*. Montevideu: Fundación de Culturauniversitário, 1994. p. 142.

dentre outras questões.<sup>268</sup> Nessa oportunidade, algumas outras concessões foram obtidas pelos países envolvidos.

A evidente desconexão entre a retórica liberal desses países e as suas ações e os seus interesses em influenciar os deslindes do regramento internacional, no que tange o setor agrícola, decorrem do fato de que, apesar dos países em desenvolvimento possuírem maior dependência econômica com relação às atividades agrícolas, o setor ser efetivamente dominado no mercado internacional pelas nações desenvolvidas, sendo a UE e os EUA não apenas os principais exportadores mundiais no setor, mas também os maiores subsidiadores mundiais de suas produções.<sup>269</sup>

Assim, apesar da Rodada Uruguai ter representado o primeiro passo no sentido de estabelecer parâmetros para o comércio agrícola, não se pode desconsiderar a forte influência exercida pelas nações centrais durante esse processo.

A Rodada Uruguai, ao seu final, já congregava 123 países.<sup>270</sup> Resultou na assinatura do Acordo de Marraqueche, em 15 de abril de 1994,<sup>271</sup> que criou uma instituição especificamente voltada à regulação e acompanhamento do comércio internacional, a Organização Mundial do Comércio (OMC),

A OMC buscou trazer maior previsibilidade, estabilidade e transparência às relações comerciais, exigindo o compartilhamento da soberania dos Estados, dado que os Estados atribuem à organização parcela de suas capacidades e competências normativas e fiscalizadoras, o poder de polícia, nos temas relativos ao comércio exterior.<sup>272</sup>

Entrando em vigor em 1995, esse acordo incorporou as cláusulas do GATT (comércio de bens) e uma série de novos acordos específicos como anexo, os quais tiveram

---

<sup>268</sup>WTO. *Understanding the WTO*. Genebra: World Trade Organization Information and External Relations Division, 2011.p. 22.

<sup>269</sup>Cf.: OECD. *Agricultural policies in OECD countries and emerging economies*. Paris: OECD Publishing, 2011.

<sup>270</sup>WTO. *Understanding the WTO*. Genebra: World Trade Organization Information and External Relations Division, 2011.p.22.

<sup>271</sup>Os resultados finais da Rodada Uruguai de Negociações Multilaterais do GATT foram incorporados pela legislação pátria por intermédio do DECRETO Nº 1.355, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1994.

<sup>272</sup>VARELLA, Marcelo Dias. A crescente complexidade do sistema jurídico internacional: alguns problemas de coerência sistêmica. In: **Revista de Informação Legislativa**, v.42, n;167, p. 140-141, jul/set. 2005.

que ser aceitos em conjunto, em um sistema de compromisso único, por todos os países que pretendiam ingressar na nova organização que surgia. Apenas o Anexo IV, que inclui o Acordo sobre o Comércio de Aeronaves Civis, o Acordo sobre Compras Governamentais, o Acordo sobre Produtos Lácteos e o Acordo sobre Carne Bovina, foi excluído do sistema de compromisso único e seus acordos foram considerados plurilaterais de livre adesão. Os demais anexos relativos a bens, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias e sistema de revisão de política comercial foram assumidos por todos aqueles que assinaram o Acordo de Marraqueche e passaram a integrar a OMC.<sup>273</sup>

Em relação ao setor agrícola, o sistema de compromisso único incluiu quatro instrumentos específicos. Geralmente referido como o “pacote agrícola”,<sup>274</sup> são eles: o Acordo sobre Agricultura (ASA), as listas consolidadas de compromissos de redução nas áreas de acesso a mercados, apoio doméstico e subsídios à exportação, o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (AMSF) e a Decisão Ministerial para Países de Menor Desenvolvimento Relativo e Países em Desenvolvimento Dependentes da Importação de Alimentos.<sup>275</sup> Os demais acordos, quando cabíveis, podem ser aplicados subsidiariamente aos especificamente destinados ao setor agrícola.<sup>276</sup>

---

<sup>273</sup> NAKADA, Minoru. **A OMC e o Regionalismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p.31-34.

<sup>274</sup> Os instrumentos que compõem o “pacote agrícola” encontram disponíveis para consulta no site da OMC ([www.wto.org](http://www.wto.org)), assim como as listas de concessões por país. Para tanto, basta realizar uma busca por esses instrumentos com a sua denominação em inglês: Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries, Agreement on Agriculture e Schedules of Commitments.

<sup>275</sup> DESTA, Melaku Geboye. *Agricultural Export Subsidies Under The WTO – Agriculture Package: A Legal Analysis*. **Revenue Belge de Droit International**. Bruxelas: Éditions BRUYLANT, 1997.p.636

<sup>276</sup> Outros Acordos da OMC também regulam o comércio de produtos agrícolas, dentre os quais pode se destacar: o GATT 1994, o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, o Acordo sobre Implementação do Artigo VI do GATT 1994, o Acordo sobre Salvaguardas, o Acordo sobre Procedimentos de Licenciamento de Importação ou Acordo sobre Licenciamento de Importação, o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio ou Acordo TBT e o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio ou Acordo TRIPs.

## 2.2 OS SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS E AS INIQUIDADES EXISTENTES NO ÂMBITO DO PACOTE AGRÍCOLA DA OMC.

A Rodada Uruguai produziu o primeiro acordo multilateral dedicado exclusivamente ao setor agrícola: o Acordo sobre Agricultura (ASA).<sup>277</sup> Foi o primeiro passo adotado em busca de um setor de comércio agrícola mais justo competitivamente, posto que, pela primeira vez, em cinco décadas, o comércio agrícola passou a ser, efetivamente, subordinado a regras multilaterais.

Produziu também o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC)<sup>278</sup> o qual, embora não seja voltado especificamente ao setor agrícola, é subsidiariamente aplicado ao mesmo, naquilo em que for compatível com o regramento específico existente.

Conjuntamente, o ASA e o ASMC, além das normas a respeito do tema já existentes no âmbito do GATT de 1994, representam o conjunto de regramentos multilaterais atualmente válidos, de forma mais específica, no que tange a regulação da concessão de subsídios pelos Estados.<sup>279</sup>

Esse conjunto de regramentos integra o Anexo I A do Acordo de Marraqueche, sendo aplicável a todos os países membros da OMC, que atualmente abarca 159 países<sup>280</sup>, ou seja, a grande maioria dos países que desenvolvem relações comerciais no âmbito global.

O ASA não elucida com clareza a relação existente entre ele e o ASMC, razão pela qual se discutiu, quando da instituição da OMC, a aplicabilidade do ASMC, que trata dos subsídios destinados ao setor industrial, no âmbito agrícola.

---

<sup>277</sup> Disponível, em inglês, em: <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm)> e em português, no site do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, em <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/tecnologicos/cgc/solucao-de-controversias/mais-informacoes/texto-dos-acordos-da-omc-portugues/1.1.2-acordo-sobre-agricultura/view>>. Acesso em 30 out. 2013.

<sup>278</sup> Disponível, em inglês, em: <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/24-scm\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_01_e.htm)> e em português, no site do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, em <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/tecnologicos/cgc/solucao-de-controversias/mais-informacoes/texto-dos-acordos-da-omc-portugues/1.1.2-acordo-sobre-agricultura/view>>. Acesso em 30 out. 2013

<sup>279</sup> DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas** – Regulação Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009.p.202.

<sup>280</sup> Conforme dados atualizados até 03.03.2013 e disponíveis no site da OMC. Disponível em: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm). Acesso em 30.10.2013.

O ASA estabelece, no parágrafo primeiro de seu artigo 21, que as regras do GATT 1994 e dos demais acordos multilaterais de comércio que figuram no Anexo I A do acordo constitutivo da OMC às suas disposições se sujeitam.

Ora, a prevalência do ASA não exclui as previsões existentes sobre o tema no ASMC. As regras do GATT 1994 e do ASMC integram o Anexo I A, e compõem um sistema de compromisso único que se opõe à fragmentação que existia no GATT. A unidade e a integridade desse sistema devem ser preservadas na análise da relação entre as regras nele previstas. Essa análise determina que, em caso de conflitos entre normas, a mais específica prepondere, mas também ordena que haja a interpretação harmônica das regras que compõem um tratado, de modo a não tornar nenhuma delas nula ou ineficaz.<sup>281</sup>

Por isso, entende-se que o ASMC e o GATT 1994, mesmo destinados genericamente a produtos não agrícolas, possuem aplicabilidade sobre a produção agrícola, desde que o ASA não possua regras específicas sobre o tema.<sup>282</sup>

Interpretação em sentido contrário inviabilizaria, em grande parte, a identificação e o controle dos subsídios agrícolas, posto que o ASMC, além da definição de subsídio, trazida em sua Parte I, estabelece também, em sua Parte V, os procedimentos a serem adotados para investigação, prova e suspensão dos subsídios considerados nocivos e para a solicitação de medidas compensatórias<sup>283</sup>. O GATT 1994, por outro lado, é de suma importância na análise das regras do ASA referentes ao acesso a mercados, pois apresenta em seu Artigo II, “Lista dos Países”, os compromissos tarifários específicos em agricultura assumidos pelos membros da OMC.

O ASA é relativamente curto, sendo constituído por apenas 21 artigos, divididos em 13 capítulos, e 5 anexos. Ele se aplica aos produtos agrícolas que, conforme definição contida no Anexo I do ASA, inclui não somente produtos agrícolas básicos, mas também seus

---

<sup>281</sup>DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas** – Regulação Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009.p.203.

<sup>282</sup>Cf.:WTO. WT/DS22/AB/R. Brasil – Medidas que Afetam o Coco Desidratado, 21.02.1997.p.18 Também: WTO. WT/DS27/AB/R. Comunidades Europeias – Regime de Importação, Venda e Distribuição de Bananas, 09.09.1997. p.155.

<sup>283</sup> O termo “medida compensatória” é compreendido como o direito especial percebido com a finalidade de contrabalançar qualquer subsídio concedido direta ou indiretamente ao fabrico, à produção ou à exportação de qualquer mercadoria. Nos termos do art. VI:3 do GATT 1994, constitui “um direito especial percebido com a finalidade de contrabalançar qualquer rendimento ou subsídio outorgado, direta ou indiretamente, à fabricação, à produção ou à exportação de qualquer mercadoria.” Esse mesmo conceito se encontra na nota de rodapé referente ao art. 36 do ASMC.

derivados e aqueles processados, e oriundos da atividade pecuária. Ele não inclui, no entanto, pescados e seus produtos, e aqueles derivados da silvicultura.

Somente aos produtos listados no Anexo I do ASA se aplicam as regras estabelecidas sobre subsídios agrícolas. Esse anexo engloba os capítulos 1 a 24 do Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias (SH)<sup>284</sup>, com algumas exceções e adições, e abarca animais vivos e produtos do reino animal, produtos do reino vegetal, gorduras e óleos animais ou vegetais, incluindo aqueles produtos da sua dissociação, gorduras alimentares, ceras de origem animal e vegetal, produtos das indústrias alimentares, bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres, fumo (tabaco) e seus sucedâneos manufaturados, e outros, como pele, sede, lã, algodão, linho, cânhamo, etc.<sup>285</sup>

A listagem precisa de produtos abarcados pelo acordo, apesar de aparentemente banal, teve um efeito não desprezível: a partir dessa definição, passou a não ser mais necessário aos painéis de solução de controvérsias a análise, caso a caso, do enquadramento dos produtos objetos de disputa como primários ou manufaturados, para a determinação das regras aplicáveis aos casos.<sup>286</sup>

O ASA apresenta em seu preâmbulo, como objetivo de sua criação, iniciar o processo de reforma do comércio agrícola, a fim de estabelecer “um sistema de comércio agrícola equitativo e com orientação de mercado, por intermédio do estabelecimento de regras e disciplinas do GATT fortalecidas e operacionalmente mais eficazes (...) que proporcionem, em longo prazo, reduções progressivas substanciais em matérias de apoio e proteção à agricultura, resultando na correção e prevenção de restrições e distorções que afetam os mercados agrícolas mundiais”.<sup>287</sup>

---

<sup>284</sup> O Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias, ou simplesmente “Sistema Harmonizado” (SH), segue uma metodologia que associa códigos numéricos a descrições de produtos. Como regra geral, a numeração do SH segue a orientação de classificar com números maiores quanto maior for o grau de distância do produto em relação ao mais bruto dos materiais encontrados na natureza. Desse modo, no capítulo 1 do SH se encontram os animais vivos, no capítulo 4 produtos como leite e mel produzidos por animais, no 16 as preparações alimentares à base de carne, etc. Os capítulos do SH acima do 24 correspondem ao conjunto de produtos classificados como não agrícolas, exceto aqueles expressamente declarados no Anexo I do ASA. BOSCHE, Peter Van den. **The Law and Policy of the World Trade Organisation: text, cases and materials**. New York: Cambridge University Press, 2005. p.425-429.

<sup>285</sup> CEDRO, Rafael R. **Desenvolvimento Rural e a OMC: A Experiência do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 105 – 107.

<sup>286</sup> *Ibidem*. p. 104.

<sup>287</sup> Cf.: WTO. **Agreement on Agriculture. 1995**. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf)>. Acesso em 19 jun. 2013.

Desse modo, o ASA apresenta como objetivo de longo prazo o estabelecimento de um sistema de comércio agrícola justo e orientado pelo mercado e como objetivo de curto prazo o início de um processo de reforma, tomando os primeiros passos no sentido de alcançar o objetivo de longo prazo declarado.<sup>288</sup>

O ASA não conceitua o que considera “justo”, “equitativo” e apesar de objetivar um comércio agrícola com orientação de mercado, pregando um liberalismo infactível, autoriza a intervenção governamental no setor agrícola e reconhece a importância dessa intervenção para a promoção de preocupações não-comerciais.

Para iniciar o processo de realização dos objetivos propostos<sup>289</sup>, o ASA disciplina três pilares: o acesso ao mercado agrícola<sup>290</sup>, as medidas de apoio doméstico e os subsídios à exportação.

O processo de reforma, em parcelas graduais e progressivas, firmado em 1994, teve a data de início de seu período de implantação estipulada para 01.01.1995, com obrigatoriedade de efetivação dos compromissos assumidos em 06 anos para os países desenvolvidos e 10 anos para os países em desenvolvimento. Esses prazos encerraram, respectivamente, em 2001 e 2005, de forma que, atualmente, todos os compromissos definidos pelo acordo estão em vigor.

O ASA criou, para monitorar e acompanhar o progresso na implementação dos compromissos, o Comitê de Agricultura, que determinou aos membros da OMC a obrigatoriedade de apresentar ao mesmo, anualmente, notificações que relatem minuciosamente as medidas colocadas em prática ou as modificações adotadas, conforme os compromissos assumidos.

---

<sup>288</sup> DESTA, Melaku Geboye. *Legal Issues in International Agricultural Trade: The Evolution of the WTO Agreement on Agriculture from its Uruguay Round Origins to its Post/Hong Kong Directions*. Italy: FAO Legal Papers Online, 2006.p.4.

<sup>289</sup> Trata-se, nos termos do art. 20 do ASA, de um processo contínuo que não tem como fim o próprio acordo.

<sup>290</sup> O tema “acesso a mercados agrícolas”, também regulado pelo ASA, se refere as formas pelas quais os Estados podem proteger seus mercados da entrada de produtos estrangeiros e ainda as condições que podem ser impostas por um governo para determinar quando um produto pode ingressar em um país e ser liberada a sua circulação dentro deste país. As tarifas, que podem ser um direito ou um tributo, e as quotas tarifárias, que significam o volume de importações ou exportações dentro da qual uma tarifa mais baixa é aplicável, embora tenham íntima relação com a concessão de subsídios, funcionando muitas vezes como subsídio ou forma de controlar as consequências oriundas de políticas de subsídios, não serão objeto de estudo no presente trabalho, por suas especificidades. Para maiores informações a respeito do tema, conferir: UNCTAD. *Agricultura. Curso de Solução de Controvérsias em Comércio Internacional, Investimento e Propriedade Intelectual*. Nova Iorque e Genebra: Nações Unidas, 2003.

O período mais longo de implantação das novas regras concedido aos países em desenvolvimento frente aos países desenvolvidos, juntamente com níveis mais baixos de obrigações para aqueles, foram elaborados a partir do reconhecimento das diferenças em termos de desenvolvimento existentes entre os países e dos impactos que as restrições estabelecidas poderiam causar naqueles menos desenvolvidos. O conjunto de dispositivos sobre comércio que confere benefícios aos países em desenvolvimento frente às suas necessidades especiais é conhecido sob o termo de Tratamento Especial e Diferenciado (TED).

O grupo de países em desenvolvimento da OMC reúne aproximadamente a quarta parte tanto das exportações quanto das importações mundiais de produtos agrícolas.<sup>291</sup> Eles tendem a ter maior dependência das atividades desenvolvidas em seus setores agrícolas e, por isso, necessitariam de maior prazo para se adequarem as mudanças estabelecidas, a fim de minorar os impactos internos das regulações firmadas multilateralmente.

Embora o reconhecimento das maiores dificuldades para adequação dos países menos desenvolvidos a novas regras sobre comércio agrícola seja necessária, o prazo extra de quatro anos é bastante exíguo. O período não é suficiente para equacionar as desigualdades globalmente estabelecidas entre países de Primeiro e Terceiro Mundo, não constituindo um efetivo benefício em favor daquelas nações que mais necessitam de políticas internas de incentivo para o desenvolvimento.

Em termos de regulação da concessão de subsídios agrícolas pelos Estados, o enfoque adotado pelo ASA representou um avanço nas negociações multilaterais, posto que abarcou não apenas os instrumentos de política comercial para fins de exportação, cuja regulação, antes fortemente voltada aos produtos manufaturados, teve início com o GATT, mas também enfrentou a questão das políticas agrícolas domésticas com o potencial de atingir as relações comerciais globais, que anteriormente não sofriam qualquer restrição.

Esse regramento inaugura uma nova era no âmbito das relações comerciais agrícolas internacionais, na qual todos os países signatários se submetem as mesmas normas de conduta, sob a fiscalização da mesma organização, a qual dispõe, inclusive, de um órgão de solução de controvérsias com procedimentos preestabelecidos. Essa realidade visa

---

<sup>291</sup> UNCTAD. Agricultura. **Curso de Solução de Controvérsias em Comércio Internacional, Investimento e Propriedade Intelectual**. Nova Iorque e Genebra: Nações Unidas, 2003.

dificultar as soluções unilaterais, ditadas pela força ou pelo poder, as quais são nefastas à noção de justiça.<sup>292</sup> No entanto, acabaram consolidando um sistema que atua em favor da promoção dos interesses dos países desenvolvidos, mesmo quando em detrimento das necessidades dos demais, promovendo assimetrias que não condizem com qualquer concepção de justiça ou equidade, como se verá a seguir.

### 2.2.1 A definição multilateral de subsídios agrícolas

Tratado como exceção às regras gerais negociadas durante a Rodada Uruguai, a elaboração do ASA ambicionou reduzir as restrições existentes ao comércio de produtos agrícolas por intermédio de regras que regulam, de forma específica, a concessão de medidas de apoio doméstico, também denominados subsídios domésticos, e as exportações subsidiadas no setor agrícola.

Apesar de tratar dos subsídios agrícolas de forma específica, o ASA não apresenta uma definição de subsídios em seu texto. Essa questão, negligenciada anteriormente pelo GATT, inclusive quando da elaboração do Código de Subsídios da Rodada Tóquio, foi enfrentada pelo ASMC, sendo a única definição conceitual existente multilateralmente na atualidade e aplicável, inclusive, no âmbito agrícola.

A antiga ausência de uma definição específica para subsídios era duramente criticada durante a Rodada Uruguai, em razão de constituir, na prática, a falta de um parâmetro normativo para frear a sua prática indiscriminada e a competição desleal no comércio de importações e exportações.<sup>293</sup>

Para a aplicação do regramento multilateral do comércio, considera-se a ocorrência de subsídio, nos termos dos artigos 1º e 2º ASMC, quando há apoio financeiro governamental, de forma direta ou indireta, de direito ou de fato, outorgado de forma

---

<sup>292</sup>MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.p.82.

<sup>293</sup>OLIVEIRA, Luciana Maria de. **Exportação Agrícola – A Regulamentação dos Subsídios na OMC.** Curitiba: Juruá, 2008.p.116.

específica para uma empresa ou setor, que configure uma vantagem em relação ao mercado para o beneficiário.<sup>294</sup>

As diferentes formas de transferência financeira foram listadas explicitamente, abrangendo: a transferência direta de fundos, como doações, empréstimos e aportes de capital, e incluindo as transferências potenciais, como garantias de empréstimos; a renúncia de receitas públicas que de outras formas são devidas, como incentivos fiscais e bonificações fiscais; e o fornecimento de bens e serviços proporcionados pelo governo que não constituam infraestrutura em geral ou a aquisição governamental de bens; em todos os casos quando essas medidas conferirem uma vantagem competitiva ao beneficiário.

Os casos de transferência financeira acima elencados, nos termos do ASMC, constituem subsídios, mesmo quando ocorram por intermédio de pagamentos governamentais a sistemas de fundo ou mecanismos de financiamento e por intermédio de órgãos privados instruídos pelo governo.

São apresentadas ainda, como formas de subsídios, as contribuições financeiras por governos sob qualquer forma de renda ou suporte a preço, no sentido do Art. XVI do GATT 1994, que se refere ao suporte direto ou indireto para aumentar as exportações ou reduzir importações no território, desde que confira uma vantagem ao receptor do benefício.

O texto é bastante abrangente quando apresenta as hipóteses consideradas configuradoras, fazendo uma coletânea de várias formas conhecidas de fornecimento governamental de subsídio. Abarca a transferência de fundos ou obrigações do governo ao particular, como o perdão de receitas públicas, o fornecimento governamental de bens ou serviços de forma privilegiada, com exceção da infraestrutura em geral, a aquisição preferencial de bens ou ainda a sustentação artificial dos preços, conforme vedado pelo art. XVI do GATT/94.<sup>295</sup> Também o financiamento público, concessões tarifárias, pagamentos diretos e a provisão de bens e serviços que concedam vantagem competitiva.<sup>296</sup>

---

<sup>294</sup>MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. p. 110 – 111.

<sup>295</sup>Ibidem. p. 117.

<sup>296</sup>WTO. *Subsidies, Trade and the WTO. In.: World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO.* Genebra: WTO, 2006, p. 23.

Paira dúvida se esses elementos representam uma lista exaustiva de possibilidades ou apenas exemplificativa.<sup>297</sup> Há posicionamentos, inclusive no âmbito jurisprudencial da OMC, no sentido de que a relação é exaustiva, posto que os itens apresentados se encontram amplamente estruturados e delimitados.<sup>298</sup> No entanto, estudiosos do tema, como Melaku Geboye Desta e Luiz Roberto Magalhães, defendem se tratar de uma listagem exemplificativa.<sup>299</sup>

A indefinição quanto a se tratar de uma listagem exaustiva ou ilustrativa pode ser encarada como uma forma de dificultar a ação contra subsídios maléficos, pois, apesar de ser uma lista abrangente, pairam incertezas quanto à submissão das demais formas de subsídio existentes e não listadas na regulação multilateral acordada. A confirmação da submissão dos subsídios não listados na definição conceitual do instituto apenas no âmbito de solução de controvérsias impõem custos aos países que, por vezes, inibe seu direito de ação.

De acordo com Benitah, em interessante estudo sobre o sistema do GATT/OMC, trata-se de uma “técnicas de atenuação” (*techniques of attenuation*) tais previsões e lacunas contidas no regulamento que, direta ou indiretamente, coíbem o exercício de ação dos países contra os subsídios.<sup>300</sup>

Dentre as possibilidades de práticas estatais que podem constituir vantagem para seus beneficiários, mas não estão listadas pelo ASMC, se encontram as políticas omissivas (*policy failure*), as quais não são tratadas como subsídios pelo referido acordo, mas podem efetivamente funcionar como tais.<sup>301</sup> Conforme exposto no primeiro capítulo, a deliberada inércia governamental em regular determinadas matérias, como impor medidas de proteção ao trabalhador e requisitos para a proteção ambiental, ou limitar determinadas atividades econômicas, podem ocasionar a redução significativa de custos de produção.

---

<sup>297</sup> OLIVEIRA, Luciana Maria de. **Exportação Agrícola – A Regulamentação dos Subsídios na OMC**. Curitiba: Juruá, 2008.p.120.

<sup>298</sup> Cf.: WTO. WT/DS70/R. *Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*. 14.04.1999. §527.

<sup>299</sup> Cf.: DESTA, Melaku Geboye. *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*. Netherlands: Kluwer Law International, 2002.p.162. Também MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: EditoraForense, 2007. P. 117.

<sup>300</sup> BENITAH, Mark. *The Law of Subsidies under the GATT/WTO System*. Londres: Klumer Law International, 2001. p.12 e 62.

<sup>301</sup> MOLKE, Konrad Von. *Negotiating subsidy reduction in the world trade organization*. Winnipeg: IISD, 2003.

A definição apresentada pelo acordo apresenta ainda algumas peculiaridades. A partir do conceito do ASMC, os subsídios, para serem cobertos pela regulação da OMC, devem atender simultaneamente a quatro requisitos, quais sejam: serem medidas que constituam uma contribuição financeira ou que sustentem a renda do produtor ou o preço da produção, serem direta ou indiretamente financiados por um Governo, entidade pública ou, ainda, por uma entidade particular exercendo funções tipicamente governamentais, conferirem um benefício competitivo e, ainda, serem direcionados a um setor, empresa ou atividade específicos.<sup>302</sup>

A necessidade de constituir uma contribuição financeira exclui do âmbito regulatório específico dos subsídios medidas que não consistam em transferência de recursos governamentais, como medidas regulatórias, omissivas e outras políticas, como barreiras tarifárias,<sup>303</sup> as quais podem efetivamente funcionar como subsídios.

A transferência de recursos, para constituir subsídios nos termos do ASMC, não precisa resultar necessariamente em um custo para o governo.<sup>304</sup> A transferência não solicitada realizada pelo governo pode ser real ou potencial,<sup>305</sup> porque medidas como empréstimos ou aportes de capital, pela sua simples existência, podem impactar na produção, diminuindo riscos, mesmo se não gerarem custo imediato para o governo. Da mesma forma, quando o governo transfere fundos para firmas ou adianta receitas que lhes são devidas para um órgão particular oferecer determinado suporte, não necessariamente perde qualquer soma e, mesmo assim, essa possibilidade é apresentada pelo inciso IV do art. 1 do ASA como um caso de contribuição financeira.<sup>306</sup>

---

<sup>302</sup>GOMES, Natália Fernanda. A regulação internacional dos subsídios agrícolas: a contemporaneidade do paradigma realista para a compreensão do sistema de comércio agrícola internacional vigente. In.: **Revista de Direito Internacional**.v.10, n.1.Brasília:Uniceub, 2013.p. 49.

<sup>303</sup>WTO. *Subsidies, Trade and the WTO*. In.: **World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO**. Genebra: WTO,2006.p.23.

<sup>304</sup>OLIVEIRA, Luciana Maria de. **Exportação Agrícola – A Regulamentação dos Subsídios na OMC**. Curitiba: Juruá, 2008.p.121.

<sup>305</sup>WTO. *Subsidies, Trade and the WTO*. In.: **World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO**. Genebra: WTO,2006.p.23.

<sup>306</sup>DESTA, Melaku Geboye. **The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture**. Netherlands: Kluwer Law International, 2002.p.165.

Nesse sentido já se posicionou o Órgão de Apelação da OMC no caso *Canada – Aircraft*, no qual entendeu que, embora o envolvimento do governo na prática do subsídio seja essencial, essa prática não necessariamente precisa implicar em ônus ao Estado.<sup>307</sup>

A contribuição financeira pode ser direta ou indiretamente financiados por um governo, entidade pública ou, ainda, por uma entidade particular exercendo funções tipicamente governamentais. A este respeito, entende-se como governamental as ações tanto da administração direta quanto da indireta.

A ideia da vantagem que a medida deve conferir ao beneficiário, apesar de expressamente mencionada, não é especificada no acordo quanto ao seu real significado e abrangência. Em razão da ausência de definição, mais uma vez, a interpretação ficou a cargo de uma possível jurisprudência no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias.<sup>308</sup>

A interpretação global do acordo, no entanto, leva a entender que a vantagem auferida por intermédio do subsídio deve ser indevida. Ocorre que, no contexto da ONU, no qual se insere a OMC, impera o entendimento que os subsídios distorcem o comércio internacional, em detrimento da visão de que podem ser preciosos instrumentos para a promoção do desenvolvimento. Por isso, sendo o principal objetivo do ASMC o estabelecimento de regras restritivas ao uso dos subsídios para que os mesmos não venham a causar impacto nas relações comerciais,<sup>309</sup> a indefinição do que seja uma vantagem indevida para o beneficiário se torna mais uma lacuna que gera incertezas quanto os subsídios que, efetivamente, podem ser submetidos a restrições.

No caso *Canada – Dairy* se estabeleceu que o requisito vantagem ocorre quando a contribuição financeira estabelece uma vantagem competitiva no comércio, ou seja, quando ele traz mais vantagens ao beneficiário do que normalmente ele teria no mercado.<sup>310</sup> Nesse contexto, as listas específicas de restrição (Anexo I item d do ASMC) e o cálculo do valor do

---

<sup>307</sup>WTO. WT/DS70/R. *Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*. 14.04.1999. §154.

<sup>308</sup>OLIVEIRA, Luciana Maria de. **Exportação Agrícola – A Regulamentação dos Subsídios na OMC**. Curitiba: Juruá, 2008.p.123.

<sup>309</sup>MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. p.114 e 109.

<sup>310</sup>OLIVEIRA, Luciana Maria de. **Exportação Agrícola – A Regulamentação dos Subsídios na OMC**. Curitiba: Juruá, 2008.p.123 – 124.

subsídio para apuração da medida compensatória (Art. 14 ASMC) foram usados de referência para aferir a vantagem constituída.<sup>311</sup>

Construção jurisprudencial do OSC estabelece ainda que a vantagem concedida tem que ser efetivamente usufruída pelo beneficiário, não bastando o custo para o governo para se caracterizar a concessão.<sup>312</sup>

De acordo com o art. 2º ASMC, a vantagem conferida pelo subsídio deve ser outorgada a uma empresa ou a um ramo de produção, a um grupo de empresas ou a alguns ramos de produção, ou seja, para determinada indústria ou setor, ou ainda para favorecer uma determinada região mais atrasada cujos dados econômicos não superem o índice de desenvolvimento fixado expressamente pelo acordo.<sup>313</sup>

Essa descrição se refere ao requisito da especificidade o qual é elemento essencial para a caracterização dos subsídios nos termos do acordo. Ele determina que a medida, doméstica ou para fins de exportação, seja destinada a empresas ou setores econômicos determinados para que a disciplina do acordo seja aplicável.<sup>314</sup> Não se trata de um requisito inerente ao conceito de subsídio, mas de uma condição para o enquadramento dos subsídios nas regras do acordo.<sup>315</sup>

Desse modo, para fins do acordo e da regulação multilateral do tema, os subsídios não específicos, ou seja, aqueles concedidos em caráter geral e sob condições objetivas que permitam que os mesmos sejam acessíveis a todos, não são considerados distorcivos e, portanto, são irrecorríveis. O acordo parte do pressuposto que os incentivos de caráter geral, em princípio, não afetam a alocação de recursos entre atividades produtivas e, por isso, não necessitam estar sujeitos a regras de redução.

---

<sup>311</sup>WTO. WT/DS103/R. *Canada — Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products*. 03 dez. 2001. . §4.368.

<sup>312</sup>WTO. WT/DS70/R. *Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*. 14.04.1999.

<sup>313</sup> MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC**: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. p.114 e 109.

<sup>313</sup> OLIVEIRA, Luciana Maria de. **Exportação Agrícola – A Regulamentação dos Subsídios na OMC**. Curitiba: Juruá, 2008.p.110.

<sup>314</sup>WTO. *Understanding the WTO*. Genebra: World Trade Organization Information and External Relations Division, 2011.p.45.

<sup>315</sup> OLIVEIRA, Luciana Maria de. **Exportação Agrícola – A Regulamentação dos Subsídios na OMC**. Curitiba: Juruá, 2008.p.124.

Os critérios objetivos para a caracterização da não especificidade se referem a condições e critérios neutros, utilizados pela autoridade outorgante ou pela legislação que estabelece o benefício, que não favorecem determinadas empresas ou setores em detrimento de outros, tendo aplicação horizontal e cujo regulamento seja de fácil acesso ou consulta.<sup>316</sup>

O texto prevê a existência de três formas diferentes de especificidades, quais sejam: quanto a uma empresa, ou seja, quando o governo subsidia uma ou mais empresas determinadas; quanto à indústria, quando o governo subsidia exclusivamente um setor, ou até mais de um, em detrimento dos demais; e aquela concedida pelo critério de favorecimento de uma determinada região, quando o governo direciona subsídio para uma parte específica de seu território, geralmente regiões carentes.<sup>317</sup>

Entende-se que a especificidade pode ser *de jure* ou *de facto*. A primeira ocorre quando o subsídio específico é concedido de forma explícita pelas autoridades governamentais, por ato normativo concessivo. Sua identificação é mais simples, pois a lei deve ser expressa no sentido da outorga do benefício. A segunda se refere a uma concessão não explícita, mas que pode ser apurada no contexto dos fatos. Neste caso, a verificação da concessão do subsídio é mais complexa por exigir atividade probatória positiva, uma vez que não existe norma configuradora de hipótese prevista como irregular, havendo presunção relativa *juris tantum* da legitimidade da concessão.<sup>318</sup>

Ao trazer o requisito da especificidade, o ASMC restringe o âmbito de atuação da OMC, pois excepciona de seu regramento os subsídios não específicos, ou seja, aqueles que não são direcionados a uma atividade, empresa ou setor específicos.

Esse requisito legitima políticas governamentais desenvolvidas por países mais ricos, cujos vultosos orçamentos permitem a concessão de subsídios de forma ampla, abarcando vários setores da economia ao mesmo tempo. Prejudica, por outro lado, os países mais pobres, cujas baixas poupanças privadas e pequenas economias conduzem o ônus de investir na produção aos próprios Estados que, diante da insuficiência de recursos para

---

<sup>316</sup> OLIVEIRA, Luciana Maria de. **Exportação Agrícola – A Regulamentação dos Subsídios na OMC**. Curitiba: Juruá, 2008. p.126.

<sup>317</sup> MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. p. 115.

<sup>318</sup> *Ibidem.* p.112 -113.

investir em setores amplos, acabam tendo que estabelecer algum critério seletivo e direcionar seus investimentos a setores específicos; atuação que pode, por sua especificidade e caráter governamental, ser atingida e restringida pelo regramento multilateral.<sup>319</sup>

Para esses países, o uso de um critério seletivo é inexorável, dada a insuficiência de recursos para investimentos em amplo espectro. Surge, então, uma conjuntura de especificidade inevitável, o que torna as restrições ao apoio direcionado bastante cruéis.<sup>320</sup>

Por outro lado, quanto maior a delimitação dos subsídios, maior o controle e previsibilidade de suas consequências diretas e indiretas. São justamente os subsídios não específicos, por sua amplitude e pouca delimitação de beneficiários, os mais propensos à produção de efeitos indiretos, que podem ou não ser desejados pelo governo. Por isso, se torna injustificável a sua exclusão do controle estabelecido pelo regramento multilateral.

Sendo os países mais ricos mais aptos à realização de investimentos de caráter amplo, a restrição do objeto do acordo à especificidade quando não beneficia as nações centrais, também não atua favoravelmente às nações periféricas.

No que tange ao requisito de especificidade, as críticas não repousam apenas na restrição do objeto do acordo. Ocorre que o disciplinamento da especificidade dos subsídios estabelecida pelo ASMC é bastante similar à definição legal previamente existente sobre o tema na lei sobre medidas compensatórias estadunidense.<sup>321</sup> Esse fato reflete a relutância que os países centrais apresentam nas negociações internacionais em serem signatários de regramentos que estejam em desacordo com suas leis nacionais.

Tal postura é problemática, pois não apenas pode se traduzir como uma vantagem a favor dos EUA, como também demonstra a forte influência deste país no desfecho dos acordos firmados e na interpretação dos temas nele regulados.

---

<sup>319</sup>MAGALHÃES, Luiz Roberto Paranhos de. **Subsídios na disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: a necessidade de maior liberdade para a ação governamental nos países em desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Forense, 2007.p. 123.

<sup>320</sup>Idem.

<sup>321</sup>MOLKE, Konrad Von. *Negotiating subsidy reduction in the world trade organization.* Winnipeg: IISD, 2003.P.07.

O GATT/OMC tem sido frequentemente influenciado pelas leis e práticas internas estadunidenses, fazendo com que a lei internacional siga muito proximamente a lei doméstica americana. Trata-se de uma questão problemática, pois o país em questão passa a usufruir de imediata vantagem na implantação da medida regulada, já que ele desfruta de vantagens na interpretação em razão de seus especialistas estarem mais familiarizados com o texto acordado. Essa prática também sugere aos decisores políticos americanos que todos os outros países devam interpretar as normas da mesma maneira que eles fazem. Assim, ainda que cada país deva adaptar o texto legal dentro de seu próprio sistema político, legal e administrativo, a tendência é que seja seguida a doutrina legal norte-americana já existente sobre o tema.<sup>322</sup>

A primazia dos interesses dos países centrais também é percebida no regime de controle da concessão de subsídios estabelecido pelo ASMC e pelo ASA, restando consolidada e aprofundada, por intermédios desses acordos, a assimetria existente entre a regulação multilateral aplicável aos produtos agrícolas e a aplicável aos bens industriais.

Enquanto, visando coibir a concessão pelos Estados de subsídios que interfiram diretamente no desempenho exportador dos países, o ASMC proíbe, em qualquer circunstância para o setor industrial, os subsídios destinados a financiar o desempenho exportador, otimizando-lhe os resultados, ou o produtor, pelo uso preferencial do produto de origem nacional em detrimento do produto estrangeiro, essa completa restrição não foi estendida ao setor agrícola,<sup>323</sup> no qual todo subsídio, inclusive os direcionados à exportação ou à substituição das importações, é permitido até certo limite, estabelecido pelo ASA.

Os termos para a concessão de medidas de apoio interno ao setor agrícola estão regulados especificamente nos Artigos 6 e 7 do ASA e ao longo de seus anexos 2, 3 e 4. Em relação aos subsídios à exportação, a regulação consta nos artigos 8, 9, 10 e 11 do acordo. Estas previsões serão analisadas a seguir.

---

<sup>322</sup>MOLKE, Konrad Von. *Negotiating subsidy reduction in the world trade organization*. Winnipeg: IISD, 2003.P.07.

<sup>323</sup>MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. P. 122.

### 2.2.2 A regulação multilateral da concessão de subsídios à exportação

O ASA estabelece, em seu art. 1º (e), que os subsídios à exportação são aqueles cuja concessão é subordinada ao desempenho das exportações. Constituem incentivos especiais oferecidos pelo governo para viabilizar e fomentar o aumento das vendas do produto nacional, geralmente mais caro, no mercado externo.

A concessão de subsídios à exportação, em geral, não está vinculada à promoção de políticas de bem-estar internos inerentes ao exercício do poder soberano do Estado junto a seus cidadãos. São instrumentos direcionados a impulsionar a exportação de bens, sendo as medidas governamentais que mais diretamente podem afetar o comércio internacional, com maior potencial de impactar na competitividade de outros países e atingir as relações comerciais globais. Por esta razão, na seara industrial, sua concessão foi proibida, nos termos do Artigo 3: 1 (a) do ASMC, podendo-se inclusive solicitar ao OSC que o membro subsidiador retire a medida sem demora (art. 7:8 ASMC).

No âmbito agrícola, no entanto, os subsídios à exportação não foram proibidos, mas apenas submetidos a compromissos de redução. Há claro interesse das nações desenvolvidas na manutenção dessas medidas, posto que elas são as principais responsáveis por sua concessão em âmbito global. Nesse sentido, de acordo com levantamento realizado entre os anos de 1995 e 2000, 98% da utilização de subsídios à exportação foi praticada pelos membros mais desenvolvidos da OMC.<sup>324</sup>

Dentre os tipos de subsídios à exportação existentes, seis foram explicitamente listados no art. 9:1 do ASA e se sujeitaram a compromissos de redução, quais sejam: os subsídios à exportação diretos à empresas ou à produção, incluindo pagamentos em espécie; a venda para exportação a preço inferior da venda, por produto similar, no mercado doméstico; pagamentos para exportação de um produto agrícola, incluindo os pagamentos financiados com recursos procedentes de uma taxa imposta ao referido produto agrícola ou a um produto agrícola a partir do qual o produto exportado é obtido; os subsídios destinados a reduzir os custos de comercialização das exportações agrícolas; as tarifas de transporte e de frete para

---

<sup>324</sup> ARAÚJO, Leandro; JANK, Marcos; LIMA, Rodrigo; JUNQUEIRA, Carla. Agricultura. THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (org.) **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 48.

carregamentos à exportação, estabelecidas em termos mais favoráveis do que os para carregamentos internos; e, finalmente, os subsídios a produtos agrícolas subordinados à incorporação de tais produtos a produtos exportados.

Tais subsídios devem ser reduzidos de acordo com os compromissos assumidos, por produto, na Parte IV das Listas de Concessões estabelecidas por cada membro ao final da Rodada Uruguai, as quais constituem parte integral do GATT 1994.<sup>325</sup>

A base média de referência a partir da qual se fixou os limites autorizados dessas medidas para cada país foi a média dos subsídios à exportação que haviam sido praticados pelos membros entre os anos de 1986 e 1990. A partir dessa base, estabeleceu-se um corte médio de 36% sobre os limites de gastos monetários e de 21% sobre as quantidades de produtos exportados que receberam subsídios no período-base. Com esse cálculo, se fixou o teto de subsídios à exportação autorizado aos países desenvolvidos.

Aos países em desenvolvimento, como forma de Tratamento Especial e Diferenciado (TED), foram utilizados percentuais 1/3 menores daqueles adotados para os países desenvolvidos, determinando-se a redução da quantidade exportada beneficiada por subsídios à exportação em 14% e os gastos orçamentários com essas medidas em 24%.

Os países de menor desenvolvimento relativo ficaram isentos da obrigação de cortes nas concessões, ficando com níveis consolidados autorizados equivalentes a média praticada no período-base utilizado para o cálculo dos limites permitidos.

A implementação dos tetos fixados deveria ocorrer ao longo de 6 e 10 anos, respectivamente, para países desenvolvidos e em desenvolvimento, contados a partir de 1995. Desse modo, atualmente, os níveis de concessão autorizados são verificados com a aplicação integral do percentual total de corte fixado.

As diferenças estabelecidas nos níveis de compromisso dos países desenvolvidos, em desenvolvimento e com menor desenvolvimento relativo fornecem uma falsa impressão de justiça. A adoção de limites de concessão focados no percentual de corte a partir da média histórica de concessão de cada país-membro, na prática, representa um critério bastante

---

<sup>325</sup> Cf.: WTO. G/AG/AGST. *Supporting Tables for Commitments on Agricultural Subsidization*. Disponível em: < [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/supporting\\_tables\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/supporting_tables_e.htm)>. Acesso em 05 fev. 2014.

desigual, que não traz maior equidade nas relações comerciais estabelecidas entre esses países em âmbito global.

Isto porque os percentuais de corte foram vinculados a bases de partida completamente díspares e muito mais favoráveis aos países desenvolvidos, especialmente EUA e CE, que concedem, historicamente, níveis de subsídios à exportação muito superiores aos realizados pelos demais países.

No cálculo da base-média de concessão de subsídios à exportação, os países menos desenvolvidos não atingiram patamares tão elevados quanto dos países desenvolvidos, posto que não tinham condições orçamentárias ou técnico-institucionais tão amplas para subsidiar nas décadas anteriores ao acordo, o que não foi equacionado com as diferenças de níveis de corte estabelecidas. Assim, a utilização da média histórica de concessão para fixar os compromissos individuais para o futuro se tornou, na prática, um componente de desequilíbrio no cálculo dos deveres e obrigações de cada país.<sup>326</sup>

O período base para cálculo das concessões, fixado entre 1986 e 1990 para os subsídios à exportação, foi escolhido durante as negociações de *Blair House*, por demanda da UE, como forma de contemplar um período que lhe daria maior margem para a prática dessas medidas.<sup>327</sup> A acomodação desse pleito na regulação estabelecida, em frontal contradição ao principal objetivo declarado do ASA de busca por menores subvenções no comércio mundial, demonstra, mais uma vez, o caráter sob medida da regulação estabelecida, a qual visou, na prática, acomodar os interesses e práticas das nações mais poderosas do globo.

Os créditos à exportação, as garantias de crédito à exportação e os programas de seguro, embora claramente constituam subsídios à exportação, não foram elencados no artigo 9:1 do ASA, não estando sujeitos a compromissos de redução.

Apesar de não haver regulamentação pormenorizada no ASA sobre o que constitui os créditos à exportação, eles podem ser definidos como seguros, acordos de financiamento

---

<sup>326</sup> CEDRO, Rafael R. **Desenvolvimento Rural e a OMC: A Experiência do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2011.p.122.

<sup>327</sup> PAARLBERG, Robert L. *The Uruguay Round and Agriculture: International Path to Domestic Policy Reform*. Paper 96-1, Estados Unidos: The Weatherhead Center of International Affairs. Harvard University, 1996. p. 15.

ou garantia, que capacitam o comprador estrangeiro de mercadorias ou serviços a adiar o pagamento por um período de tempo.<sup>328</sup>

O acordo estabeleceu apenas, no artigo 10:2, que os membros devem se esforçar na elaboração de disciplinas internacionalmente acordadas para reger essas medidas, o que até os presentes dias não foi efetivado, e que, como quaisquer outros instrumentos destinados à exportação agrícola não listados no artigo 9:1, eles não poderiam ser utilizados como forma de descumprir os compromissos de redução fixados (artigo 10:1).

Informações sobre a incidência de créditos à exportação atualmente são difíceis de obter, uma vez que os países não são obrigados a notificar o uso dessas medidas perante a OMC e os termos de uso, sob os quais são concedidos, geralmente têm natureza confidencial.<sup>329</sup>

Em que pese à baixa quantidade de informações consolidadas a respeito do tema, estudo da OECD aponta que, entre 1995 e 1998, os países que mais se valeram de créditos à exportação foram os EUA, Canadá e países integrantes da UE.<sup>330</sup> Desse modo, a exclusão dos créditos à exportação dos compromissos de redução fixados parece atender, novamente, aos interesses de nações desenvolvidas.

As Listas de Concessão estabelecidas pelos países membros para estabelecer a extensão dos compromissos de redução assumidos, além de trazer os níveis totais para gastos orçamentários com subsídios à exportação e a quantidade máxima de exportações passíveis de subsídios, relaciona os produtos os quais podem ser subsidiados. Desse modo, a abrangência das obrigações assumidas pelos membros está relacionada diretamente ao número de produtos incluídos em sua Lista de Concessão.<sup>331</sup>

Por meio das listas, foram estabelecidos despesas anuais máximas e o limite de volume para vinte e três diferentes categorias de produtos, a exemplo do açúcar, carne bovina, manteiga, queijo, trigo, óleos vegetais e grãos. Os compromissos, detalhados anualmente durante o período de implementação do ASA, são individualmente vinculantes, cabendo aos

---

<sup>328</sup> WTO. Subsidies, Trade and the WTO. In.: *World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. Geneva: WTO, 2006. p.141.

<sup>329</sup> *Idem*.

<sup>330</sup> OECD. *An Analysis of Officially Supported Export Credits in Agriculture*. Paris: OECD publishing, 2000.

<sup>331</sup> DANTAS, Adriana. *Subsídios Agrícolas – Regulação Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2009. p.76.

membros notificar, a cada ano, ao Comitê sobre Agricultura da OMC o volume de suas exportações subsidiadas, de seus gastos com subsídios à exportação e o volume de suas exportações não subsidiadas, por *commodity*, como especificado em sua lista de compromissos.

A regulação é clara no sentido que se encontra proibida a concessão dos subsídios listados no artigo 9:1 para os produtos não elencados nas Listas de Concessão. Por isso, os EUA tiveram seu programa governamental de fomento às exportações “*Step 2*” condenado pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC em 2005, no procedimento que ficou conhecido como “Contencioso do Algodão”, pois o programa conferia subsídios à exportação do algodão, produto que não estava inscrito na lista de concessão às exportações estadunidenses.<sup>332</sup>

O ASA não regulamenta, contudo, a concessão de subsídios não listados no artigo 9:1 a produtos agrícolas não especificados e os estudiosos sobre o tema não alcançaram um entendimento unânime no sentido de considerar a prática permitida, proibida ou passível de limitação. A única previsão é que eles não podem ser utilizados para contornar os compromissos em matéria de subsídios à exportação. Assim, os créditos à exportação, as garantias de crédito à exportação ou programas de seguros tem autorização de concessão desde que não representem ou ameacem representar uma tentativa de elidir os compromissos de redução assumidos pelos subsídios à exportação listados.<sup>333</sup>

Tal lacuna também pode ser considerada uma “técnica de atenuação” (*techniques of attenuation*), pois gera incertezas aos países quanto a proibição de medidas a exportação não listadas a produtos não listados, condicionando a resposta a questionamentos futuros junto ao OSC.<sup>334</sup>

Os altos custos resultantes dos procedimentos coíbe o direito de ação dos países, em especial dos mais pobres, razão pela qual nem sempre é viável submeter controvérsias a apreciação da OMC, principalmente quando há incertezas quanto ao êxito do pleito ao seu final, como no caso da existência de lacunas na regulação estabelecida.

---

<sup>332</sup> CEDRO, Rafael Rosa. **Desenvolvimento rural e a OMC: a experiência do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 118.

<sup>333</sup> OLIVEIRA, Luciana Maria de. **Exportação Agrícola – A Regulamentação dos Subsídios na OMC**. Curitiba: Juruá, 2008. p.165.

<sup>334</sup> BENITAH, Mark. *The Law of Subsidies under the GATT/WTO System*. Londres: Klumer Law International, 2001.p.12.

Trata-se de um fator que agrava a assimetria entre os países integrantes da OMC e de que se valem os países mais ricos para decidir, segundo suas conveniências, quando respeitar as normas estabelecidas pelo regramento multilateral e se valer das contradições e lacunas existentes no acordo em seu benefício.

O ASA reconhece que a ajuda alimentar pode configurar subsídio à exportação, mas não a submete a restrição nos casos em que sua concessão ultrapassa o caráter humanitário para alcançar apenas interesses comerciais dos países doadores.

O acordo estipula, apenas, que os membros doadores não vinculem a ajuda, direta ou indiretamente, às exportações comerciais de produtos agrícolas para países recipiendários e que as operações de ajuda alimentar, inclusive em moeda, sigam os princípios da FAO sobre a Distribuição de Excedentes e Obrigações de Consulta, e, se possível, o Sistema de Requisitos Usuais de Comercialização; e por fim, que, na medida do possível, as ajudas sejam concedidas a título de doação ou em condições não menos favoráveis do que as constantes no artigo IV da Convenção de 1986 sobre Ajuda Alimentar.

As orientações, com previsões que devem ser observadas somente “na medida do possível” e sem qualquer restrição nos casos de desvirtuamento da natureza humanitária da ajuda alimentar, fazem com que as doações frequentemente funcionem como mecanismo de escoamento de excedente subsidiado e forma de contornar os compromissos estabelecidos no acordo, e não como meio para atendimento das necessidades alimentares dos países receptores.

Os programas de ajudas, transformados em solução atrativa para a resolução do problema dos excedentes oriundos de políticas subsidiadoras, se tornam uma espécie de subproduto dessas políticas, com o potencial de causar *dumping* nos mercados alimentares dos países em desenvolvimento.<sup>335</sup> Isto é, as ajudas propiciam a entrada de produtos a preços extraordinariamente baixos nos países receptores, abaixo dos praticados internamente por eles, eliminando os concorrentes locais produtores do mesmo produto ou similares. Com o tempo, os países doadores passam a dominar o mercado dos países receptores, criando dependência do mesmo de importações. Estabelecida a situação de dependência, os países

---

<sup>335</sup> RAMOS, Ana Cristina L. **Ajuda Alimentar Europeia: cooperação ou neoprotecionismo.** Estudo de Impacto da BSE. Junho de 2002. Dissertação de mestrado defendida e aprovada pela Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, 2002. p. 02

antes doadores podem passar a impor preços mais altos para fornecimento de seus produtos e os receptores ficam mais vulneráveis aos impactos das alterações dos níveis de preços e oferta de alimentos em âmbito global.

Quando não são desenhados para estimular o desenvolvimento do país receptor, mas principalmente para estimular o crescimento das exportações comerciais de produtos agrícolas dos países doadores, as ajudas, além de inviabilizar a produção interna, introduzem hábitos alimentares dos países doadores, distorcendo os hábitos de consumo dos países receptores.<sup>336</sup> Tornam-se instrumentos de cerceamento da soberania e segurança alimentar destes países, pois não respeitam, nem buscam respeitar, as características peculiares de alimentação nos meios em que são inseridos.

Se há excedente de soja oriundo de programas de subsídios, por exemplo, torna-se, muitas vezes, mais atrativo escoar essa produção na forma de ajuda, mesmo que seja para países que não tenham hábito de consumo de soja, ou que essa transferência culmine na inviabilização da produção local de milho ou de cultivares tradicionais, do que arcar com o ônus do descumprimento das listas de compromissos firmadas ou com as consequências, internas e externas, do excesso de produção no mercado.

O ASA propicia, assim, o desvirtuamento do caráter humanitário das ajudas, tornando-as um desastre político, econômico e social para o Mundo em desenvolvimento, capaz de deixar os pobres ainda mais pobres e diminuir seu ritmo de crescimento, posto que não são as necessidades específicas dos países receptores que essas políticas passam a atender.<sup>337</sup>

De modo geral, as disposições estabelecidas sobre subsídios à exportação não tornam possível saber, previamente, se um membro obedece ou obedeceu a seus compromissos. Aos membros cabe relatar ao Comitê sobre Agricultura da OMC, “com a periodicidade que se determine” o cumprimento do acordo, e àqueles que discordam das notificações oferecidas, questioná-las junto ao OSC.<sup>338</sup>

---

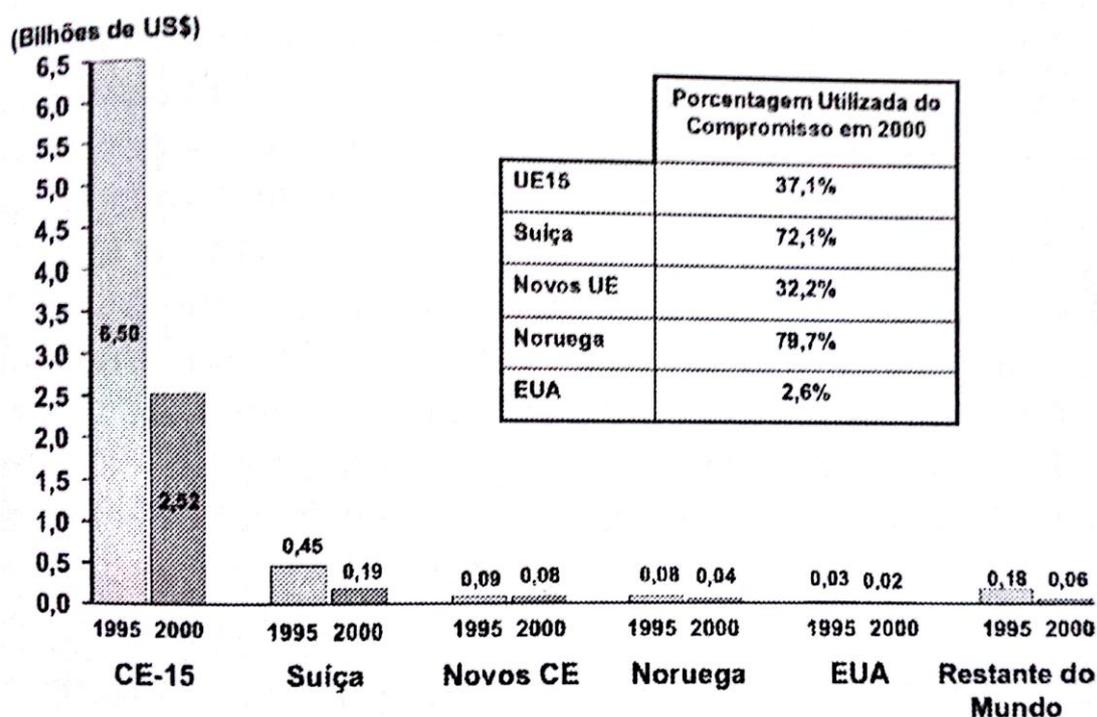
<sup>336</sup> *Ibidem.* p. 36-44.

<sup>337</sup> MOYO, Dambisa. *Dead Aid: Why Aid makes Things Worse and How There is Another Way for Africa.* England: Penguin Books, 2009. p.xix.

<sup>338</sup> UNCTAD. Agricultura. **Curso de Solução de Controvérsias em Comércio Internacional, Investimento e Propriedade Intelectual.** Nova Iorque e Genebra: Nações Unidas, 2003.p. 36.

Foram estipulados, no total, 428 compromissos individuais de redução relativos a subsídios à exportação.<sup>339</sup> Esses compromissos, no entanto, não foram responsáveis pela efetiva diminuição das políticas de subsídios à exportação dos países desenvolvidos.

Conforme pode se verificar no gráfico abaixo, de 1995 a 2000, de acordo com as notificações realizadas pelos países membros à OMC, houve uma diminuição significativa nos montantes de subsídios ofertados pelos países para a promoção de seu desenvolvimento exportador. No entanto, tal diminuição não decorreu das restrições impostas pelo ASA, posto que o nível de apoio autorizado pela OMC como teto máximo para os países desenvolvidos é bastante superior às concessões realizadas.



Fonte: OMC<sup>340</sup>

Apesar de ter havido uma queda de 60% no uso global desse tipo de subsídio entre 1995 e 2000, apenas a autorização dada às CE para propulsão de suas exportações

<sup>339</sup> Idem.

<sup>340</sup> ARAÚJO, Leandro; JANK, Marcos; LIMA, Rodrigo; JUNQUEIRA, Carla. Agricultura. THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (org.) **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 48.

agrícolas totaliza pouco mais de US\$ 7 bilhões, o que é igual a todo montante de subvenções à exportação que foi concedido no ano de 1995 no Mundo inteiro.<sup>341</sup>

A redução verificada, antes de ser decorrente de restrições efetivamente impostas pelo ASA, foi resultado de prioridades nacionais momentâneas, podendo ser revertida a qualquer momento, pois a margem de concessão que o ASA ainda permite aos maiores subsidiadores mundiais é substancialmente maior do que a utilizada atualmente.<sup>342</sup>

Desse modo, no que tange aos subsídios à exportação, a regulação estabelecida se prestou mais a legitimar as políticas já praticadas pelos países desenvolvidos do que a buscar efetivar os objetivos declarados para os quais foi criada.

### 2.2.3 A regulação multilateral da concessão de medidas de apoio doméstico.

Ultrapassando os aspectos diretamente comerciais globais, o ASA regula também o que pode ser feito pelos governos em termos de políticas públicas internas de fomento à produção agrícola, garantia de segurança alimentar e combate à pobreza rural. As regras sobre as medidas de apoio doméstico<sup>343</sup> estão dispostas nos artigos 6 e 7 e nos anexos 2, 3 e 4 do ASA.

Embora essas medidas se encontrem no âmbito de atuação soberana dos Estados e podem desempenhar importantes funções para o desenvolvimento rural, justifica-se a regulação multilateral do tema sob a alegação de que, ao oferecerem apoio aos preços ou incentivos à produção, as medidas de apoio doméstico podem dar ensejo à superprodução a qual, no mercado internacional, com auxílio ou não de outras medidas de fomento às exportações, podem impactar nos preços praticados e interferir nos fluxos comerciais, em detrimento dos demais Estados.

Trata-se de um tema bastante sensível, pois os subsídios domésticos, ao mesmo tempo em que refletem o legítimo interesse do governo nacional de maximizar o bem-estar de seus cidadãos, podem confrontar os interesses de outros países por eles afetados.

---

<sup>341</sup> CEDRO, Rafael Rosa. **Desenvolvimento rural e a OMC: a experiência do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 132.

<sup>342</sup> *Idem*.

<sup>343</sup> O termo “medidas de apoio doméstico”, trazido pelo ASA, embora possa parecer mais abrangente do que a ideia de “subsídios domésticos”, são utilizados pelo acordo como sinônimos.

Em razão disto, o ASA busca a redução progressiva do agregado de políticas nacionais, tratando essas medidas de forma diferenciada em relação ao grau de “distorção” que cada uma teria capacidade de provocar no mercado.<sup>344</sup>

Para restringir, mais fortemente, as medidas consideradas com maior efeito sobre a produção e o comércio, o ASA estabeleceu três diferentes conjuntos de regramentos para os diferentes tipos de políticas agrícolas internas existentes. Esses três conjuntos de regramento passaram a ser conhecidos como caixa amarela, verde e azul.

A denominação por caixas não se encontra presente expressamente no texto do acordo. Trata-se de uma maneira didática encontrada pelos negociadores do ASA para se referir aos diferentes tipos de medida doméstica e aos compromissos a elas correspondentes.<sup>345</sup> Esta denominação, no entanto, ultrapassou o âmbito negocial e se encontra consolidada em todos os estudos existentes sobre o tema, razão pela qual também será adotada pelo presente trabalho.

A caixa verde se refere a políticas internas não direcionadas a produtos específicos, custeadas pelo poder público, incluindo renúncia fiscal, que não impliquem em transferências de consumidores nem tenham o efeito de conceder apoio de preços a produtores. Essas medidas são isentas de qualquer compromisso de redução, pois se considera que elas não causam impacto sobre o comércio ou volume de produção, ou o causam em intensidade considerada mínima.

A existência da caixa verde busca resguardar a habilidade governamental de adotar políticas voltadas, por exemplo, para o desenvolvimento rural, controle de pestes e promoção da segurança alimentar, dado o caráter reconhecidamente especial do setor agrícola e as externalidades positivas a ele associados.<sup>346</sup>

O anexo 2 do ASA prescreve lista não exaustiva das práticas que podem ser categorizadas como de caixa verde. Dentre essas medidas, pode se destacar as ações governamentais em pesquisa tecnológica, assistência técnica, serviços e inspeção sanitária e de infraestrutura, formação de estoques de segurança alimentar interna, complementação de

---

<sup>344</sup> CEDRO, Rafael Rosa. **Desenvolvimento rural e a OMC: a experiência do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 109.

<sup>345</sup> *Idem*.

<sup>346</sup> DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas – Regulação Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2009. P.91.

renda de produtores desvinculada da produção, apoio em caso de desastres naturais, seguro agrícola, pagamentos relativos a programas ambientais ou de assistência a regiões pobres.<sup>347</sup>

As previsões de caixa verde foram elaboradas sob o pretexto de acomodar as preocupações não comerciais que têm, historicamente, justificado o tratamento especial conferido ao setor agrícola. No entanto, na prática, elas refletiram e legitimaram as tendências de revisão das políticas agrícolas domésticas estadunidenses e europeias, que vinham substituindo as medidas de apoio ao preço por pagamentos diretos. Ou seja, a criação da caixa verde permitiu aos membros mais desenvolvidos empreender as suas reformas agrícolas já programadas, sem violar os compromissos internacionais que eram estabelecidos.<sup>348</sup>

Os pagamentos diretos representam 60% do apoio doméstico anual concedido pelos EUA<sup>349</sup> e foram os pilares da reforma da Política Agrícola Comum europeia ocorrida em 1992.<sup>350</sup>

Os pagamentos diretos, também denominados ajudas diretas ou pagamentos compensatórios, tem como aspecto essencial a desvinculação entre a produção, que deve se pautar exclusivamente nos sinais emitidos pelo mercado, e a renda do agricultor, garantida pelo poder público. Tais medidas, por não serem concedidas em razão dos níveis produtivos, teriam o potencial de promover a transferência de renda em benefício dos produtores, compensando-os pela diminuição das políticas de sustentação de preço, sem impactar na produção nem “falsear os sinais de mercado”.<sup>351</sup>

O descasamento da renda e da produção agrícola promovido pelas ajudas diretas buscaria, em longo prazo, superar o caráter compensatório das perdas derivadas da substituição das políticas de sustentação de preço para fomentar o fornecimento de externalidades positivas e de bens de interesse público por parte da agricultura, os quais o mercado é incapaz de contemplar. Isto porque, impossibilitados de se condicionarem à

---

<sup>347</sup> CEDRO, Rafael Rosa. **Desenvolvimento rural e a OMC: a experiência do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 109.

<sup>348</sup> DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas** – Regulação Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009. p.317.

<sup>349</sup> Idem.

<sup>350</sup> ABRAMOVAY, Ricardo. Subsídios e Multifuncionalidade na Política Agrícola Europeia. In.: Economia Rural, vol.40, n°2. São Paulo: junho de 2002.

<sup>351</sup> OECD. *Réforme de la politique agricole: nouvelles orientations, le rôle des paiements directs au revenu*. Paris: OECD, 1994. p.9-12.

produção, os pagamentos diretos poderiam ser condicionados, por exemplo, ao cumprimento de cláusulas de natureza ambiental.<sup>352</sup>

No entanto, na prática, os pagamentos diretos não adquiriram um caráter socioambiental, pois foram ofertados aos produtores com maiores extensões de terra ou com a maior quantidade de animais, concentrando-se nos estabelecimentos de maior importância na oferta agropecuária no mercado externo.

O problema é que os critérios dispostos no ASA são bastante genéricos, permitindo a acomodação de medidas que, doutro modo, deveriam ser notificadas e submetidas a compromissos de redução.<sup>353</sup>

Os únicos requisitos estabelecidos para o enquadramento das medidas na caixa verde, quais sejam, de que as políticas não estejam direcionadas a produtos específicos, sejam custeadas pelo poder público e não impliquem em transferências de consumidores nem tenham o efeito de conceder apoio de preços a produtores; não implicam na promoção das externalidades positivas e bens públicos que justificaram sua criação.

A aparente desvinculação dos pagamentos da produção e do comércio não impede que, na prática, eles possam influenciá-los. Os pagamentos diretos aumentam a renda do produtor, cobrem custos produtivos e podem afetar decisões produtivas como os demais tipos de subsídios. A ausência de limites para concessão propicia a prática indiscriminada dessas medidas as quais, cumuladas com as demais formas de apoio enquadradas na caixa amarela e azul, perdem a neutralidade que justifica a autorização de sua concessão.<sup>354</sup>

A falta de definições claras dos critérios sob os quais as medidas poderiam ser inseridas na caixa verde fez com que a mesma passasse a acomodar vultosos volumes de subsídio e a tornaram um meio de evadir os outros compromissos firmados.

Nos anos-safra 2002 a 2005, o volume de subsídios enquadrados pelos países europeus e EUA como de caixa verde variou de US\$ 58,3 bilhões em 2002 para US\$ 71,8 bilhões em 2005. Esses volumes são bastante superiores ao limite de medidas domésticas permitidas aos EUA, os quais foram consolidados em US\$ 19,1 bilhões. A este respeito destaca Dantas que “*a habilidade dos membros mais ricos em realizar cortes ambiciosos nos*

---

<sup>352</sup> OECD. *Réforme de la politique agricole: nouvelles orientations, le rôle des paiements directs au revenu*. Paris: OECD, 1994. p.19.

<sup>353</sup> DANTAS, Adriana. *Subsídios Agrícolas* – Regulação Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009. p.317.

<sup>354</sup> *Ibidem*. p.319-320.

*programas classificados na caixa amarela e azul está diretamente relacionada à manutenção da caixa verde*”.<sup>355</sup>

A caixa amarela se refere às regulações estabelecidas para os subsídios domésticos que, por afetarem diretamente o volume de produção e o comércio, são submetidos a compromissos de redução. Enquadram as medidas que, pela lógica formalmente orientadora do ASA e da OMC, têm o “maior potencial distorcivo”.

Três categorias de medidas foram contabilizadas pelo ASA como de caixa amarela, estando sujeitas aos compromissos de redução estabelecidas na Lista de Concessão de cada membro: as medidas de apoio ao preço, os pagamentos diretos não isentos e os pagamentos não isentos baseados em fatores distintos do preço.

As medidas de apoio ao preço são formas de intervenção direta governamental no setor agrícola com o objetivo de manter o preço doméstico acima do praticado no mercado mundial. A elevação dos níveis internos de preços propicia o aumento da produção interna, cujo excedente geralmente é escoado para o mercado externo por intermédio do uso de subsídios à exportação, e normalmente vem acompanhada de barreiras às importações, atraídas pelos altos preços domésticos.<sup>356</sup>

Os pagamentos diretos não isentos, ou pagamentos complementares, são aqueles autorizados por um governo aos produtores com a finalidade de compensar a diferença entre o preço do produto no mercado interno e um preço garantido pelo governo, denominado “preço político”. São transferências realizadas pelo governo ao produtor sempre que o preço doméstico for inferior ao preço político garantido.<sup>357</sup>

Os pagamentos não isentos baseados em fatores distintos dos preços incluem os subsídios a insumos e a fatores que diminuam os custos de comercialização.

Embora não sejam proibidas, como o são para o setor industrial, as medidas de apoio doméstico de caixa amarela são as sujeitas a maiores restrições pelo ASA.

Essa perspectiva geral restritiva, no entanto, é excepcionada pelos denominados níveis “*de minimis*” de apoio, ou apoios em pequena medida. O ASA estabeleceu que não são computados na caixa amarela, como subsídios distorcivos, os apoios públicos que, embora se

---

<sup>355</sup> DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas** – Regulação Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009. p.317.

<sup>356</sup> *Ibidem.* p.84.

<sup>357</sup> *Idem.*

enquadrem nas características dessa caixa, sejam concedidos em montantes pequenos quando comparados ao valor bruto da produção.

O valor bruto fixado como base pode ser tanto o da produção do produto específico subsidiado pelo país membro, quanto relativo ao valor total da produção agropecuária do país, quando o subsídio é aplicado sem discriminação prévia do produto que será beneficiado.

O “*de minimis*” de apoio estabelecido é de até 5% o valor bruto da produção para os países desenvolvidos e de até 10% para os países em desenvolvimento.<sup>358</sup> Dentro desses limites, as políticas públicas de apoio que se enquadrariam na caixa amarela deixam de ser computadas como subsídios passíveis de redução.

O limite estabelecido sobre o percentual de produção, mais uma vez, beneficia os países mais desenvolvidos cujas produções são, historicamente, superiores quando comparadas a dos países em desenvolvimento. Essa previsão, antes de propiciar equidade e equilíbrio ao sistema, garante a perpetuação da concessão de maiores níveis de subsídios, mesmo daqueles reconhecidamente “distorcivos” pelo acordo, pelos países centrais em detrimento dos demais.

Como instrumento para o controle dos subsídios domésticos sujeitos a redução progressiva, o ASA criou a Medida Agregada de Apoio (em inglês, *Aggregate Measurement of Support – AMS*) para o cálculo do valores enquadrados na caixa amarela.

A AMS é a expressão monetária das transferências anuais realizadas pelos países que beneficiam produtos específicos e produtores em geral, excetuando os programas que são considerados isentos.

---

<sup>358</sup> Para efeito de cálculo do *de minimis* é importante não confundir Valor Bruto da Produção – VBP, que é usado para o cálculo, com o PIB agrícola. O PIB é calculado segundo conceito de valor adicionado ao setor agrícola, ou seja, deduz a compra de insumos intermediários produzidos no setor industrial, para evitar dupla contagem. Enquanto o PIB agrícola dos EUA é de US\$ 92 bilhões, o VBP é de aproximadamente US\$ 200 bilhões, o que gera um *de minimis* de US\$ 10 bilhões. Na União europeia, o PIB agrícola é de aproximadamente US\$ 150 bilhões, e o VBP é mais ou menos igual ao dos EUA, o que gera um *de minimis* igual. COELHO, Carlos Navro; WERNECK, Patrycia. O Acordo Agrícola da OMC e a Cláusula de Paz. In.: **Revista de Política Agrícola**. Ano XIII, nº1., 2004. P. 8

Diferentemente dos subsídios à exportação, cujos compromissos de redução foram fixados por produto nas Listas de Compromissos de Redução, a AMS agrega os subsídios concedidos a todos os produtores agrícolas, sendo mais abrangente.

Tal opção permite maior flexibilidade aos membros para adoção de novas práticas, destinadas a diferentes produtos, que não alterem o valor agregado estabelecido. Além disso, permite a concentração do agregado em algumas *commodities*, o que pode causar maior impacto nos fluxos de comércio internacional. Desse modo, em termos de caixa amarela, novas políticas podem ser desenvolvidas a diferentes produtos, com variação nos níveis específicos de apoio, desde que o limite total de AMS seja respeitado. Isso diminui a previsibilidade das políticas adotadas pelos países e dificulta o controle da implantação dos compromissos firmados multilateralmente.<sup>359</sup>

O teto máximo de AMS para cada membro foi calculado tendo como base o montante médio dos subsídios de caixa amarela aplicados pelos países entre os anos de 1986 e 1988. A partir desse ponto de partida, foi fixado um corte de 20% desse teto para os membros desenvolvidos e 13% para aqueles em desenvolvimento. Esses limites máximos de desembolsos orçamentários anuais se encontram na Seção I da Parte IV das Listas de Concessões.

Trinta foram os membros que assumiram compromissos de reduzir seus apoios internos considerados distorcivos pelo ASA, dentre eles, a maioria das nações desenvolvidas. Para os membros sem lista de compromisso de redução, o nível de apoio interno não coberto por alguma categoria excepcionada não deve exceder os níveis de *minimis* especificados (5% do valor da produção para países desenvolvidos e 10% para países em desenvolvimento). Os países de menor desenvolvimento relativo ficaram isentos da obrigação de cortes nas concessões, ficando com níveis consolidados autorizados equivalentes a média praticada no período-base utilizado para o cálculo dos limites permitidos.

Adotou-se, para os subsídios domésticos, período distinto daquele utilizado como base para calcular as médias que dão base aos compromissos de redução aos subsídios à exportação. Enquanto para os subsídios à exportação foi utilizado o período de 1986 a 1990 como base, para os subsídios domésticos foi adotado o período de 1986 a 1988.

---

<sup>359</sup> DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas** – Regulação Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009. p.82.

Pode se observar que não houve plena isenção na escolha desses períodos. O período de 1986 a 1988 foi justamente aquele que presenciou os mais altos níveis de apoio doméstico pelos membros desenvolvidos da OMC.<sup>360</sup>

A metodologia adotada para o cálculo da AMS se encontra no Anexo III do ASA. Em termos gerais, o cálculo se ampara na diferença entre um preço de referência externo fixo e o preço administrado praticado, multiplicado pela quantidade de produto que recebeu o subsídio. O preço de referência externo fixo é calculado também com base na média de 1986 a 1988, período de alta concessão de subsídios domésticos, sendo ajustado em função das diferenças de qualidade.

Assim, embora o percentual de corte entre países desenvolvidos e em desenvolvimento seja diferenciada, isso não se traduziu em maior equilíbrio nas relações em âmbito global, posto que o AMS consolidado no período-base, a partir do qual são realizados os cortes, foi mais favorável aos países desenvolvidos.

A este respeito, enquanto o AMS consolidado no período-base para o Brasil foi de US\$1,1 bilhão, o que autoriza, atualmente, após os cortes estabelecidos, o teto de concessão de US\$ 912 milhões, apenas o *de minimis* autorizado e isento de compromisso de redução dos EUA e países da UE são de aproximadamente US\$ 10 bilhões. Diante do tamanho da agricultura brasileira e da necessidade de proteger setores atingidos pela concorrência predatória, esse valor claramente limita a atuação do governo brasileiro em termos de apoio à agricultura baseada em medidas de apoio doméstico.<sup>361</sup>

A complexidade do cálculo da AMS se agrava frente a amplo espectro de exceções existentes que possibilita o abatimento de determinadas medidas dos equivalentes monetários consolidados, como, por exemplo, as exceções de caixa verde, de caixa azul e *de minimis* que são consideradas isentas.

A AMS se diferencia, no que concerne à abrangência, da Estimativa de Apoio ao Produtor (em inglês, *Producer Support Estimate* – PSE), metodologia adotada pela OECD para estimar o valor total de subsídios agrícolas concedidos pelos Estados. A PSE é mais abrangente e inclui em seu cálculo, além dos desembolsos orçamentários e isenções fiscais, as

---

<sup>360</sup> MESSERLIN, Patrick A. *Reforming Agricultural Policies in the Doha Round*. In: *Economic Development and Multilateral Trade Cooperation*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2006. p. 06.

<sup>361</sup> COELHO, Carlos Navro; WERNECK, Patrícia. O Acordo Agrícola da OMC e a Cláusula de Paz. *Revista de Política Agrícola*. Ano XIII, nº1., 2004. p. 8-9.

transferências realizadas por intermédio de regramentos internos ou tarifas que conferem diferencial entre os preços domésticos e no mercado internacional.<sup>362</sup>

A PSE cobre todas as transferências aos produtores decorrentes de políticas públicas agrícolas, tendo por objetivo monitorar as reformas das políticas agrícolas nacionais, enquanto a AMS inclui somente os subsídios que, nos termos do ASA, causam impacto sobre a produção e o comércio, enquadrados na caixa amarela. Por isso, os valores estimados em PSE são significativamente maiores do que os estimados em AMS.

Nesse sentido, enquanto o valor do apoio de preços ofertado pelos EUA entre 1995 e 2001 foi estimado em US\$ 6,1 bilhões pela AMS, com base na PSE o apoio de preços no período foi estimado quase três vezes maior, correspondendo a US\$ 16.9 bilhões.<sup>363</sup>

Por outro lado, a PSE mede os programas de apoio levando em consideração os preços reais atuais de produção frente aos praticados no mercado internacional para um ano-safra específico. A AMS, contudo, segue fórmula controversa baseada nos preços do mercado mundial em um período-base fixo de apoio especialmente elevado (1986-1988).<sup>364</sup>

A possibilidade de uso do PSE como base para o cálculo dos compromissos de redução foi discutida durante a Rodada Uruguai. A proposta, no entanto, foi objetada, principalmente pelos países europeus, pois ela conferiria maior vigor aos compromissos em matéria de apoio doméstico.<sup>365</sup>

A falibilidade do critério regulatório da AMS, amparado exclusivamente nos “efeitos sobre o comércio”, era conhecido pelos negociadores da OMC, pois já afetava a eficácia das disciplinas no âmbito do GATT.<sup>366</sup> A sua adoção no âmbito do ASA demonstra, mais uma vez, que embora o discurso fosse a favor da redução dos subsídios domésticos globalmente praticados, na prática os negociadores buscaram legitimar e manter o *status quo*.

Finalmente, na caixa azul, foram inseridos os pagamentos diretos vinculados à limitação da produção. Eles foram considerados isentos, não sendo contabilizados para fins de

---

<sup>362</sup> Cf.: OECD. *Producer and Consumer Support Estimates: OECD Database 1986-2004, User's Guide*. Paris: OECD, 2005.

<sup>363</sup> WTO. Subsidies, Trade and the WTO. In.: **World Trade Report 2006** – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO. Genebra: WTO, 2006. p.128.

<sup>364</sup> OECD. *Agriculture Support: how is it measured and what does it mean?* Paris: Policy Brief, 2004. p.3.

<sup>365</sup> DANTAS, Adriana. *Subsídios Agrícolas* – Regulação Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009.p.84.

<sup>366</sup> STEWART, Terence P. *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992)*. vol. VI, parte I. Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers e Martinus Nijhoff Publishers, 1999. p.117.

cálculo do AMS dos países-membros, desde que se baseiem em áreas ou produções fixas, sejam realizados em relação a até 85% do nível de produção de base e, no caso de pagamentos relativos a rebanhos, sejam feitos em relação a um número fixo de cabeças.<sup>367</sup>

A criação da caixa azul constitui uma clara anomalia dentro do ASA. Ela isenta de redução medidas que, de outra forma, se acomodariam dentro da caixa amarela e desconsidera a necessidade de se separar o subsídio do desempenho produtivo, base para a caracterização da noção de subsídio “distorcivo” de acordo com o ASA, autorizando programas que exigem piso mínimo de produção e que tenham seu valor dependente do montante produzido.<sup>368</sup>

De fato, a caixa azul foi criada não com o objetivo de reduzir “distorções comerciais”, mas com o intuito básico de acomodar o novo sistema de pagamentos compensatórios da Reforma MacSharry, de 1992, da Política Agrícola Comum (PAC) das Comunidades Europeias. Inserido no Acordo de *Blair House*, a caixa azul protege também alguns programas estadunidenses chamados *deficiency payments*.<sup>369</sup>

A criação da caixa azul é um exemplo de prática recorrente dos países desenvolvidos nos fóruns multilaterais: as negociações avançam apenas quando contemplam grau razoável de margem para acomodar as prioridades de política interna das nações desenvolvidas.

Por outro lado, as nações desenvolvidas apresentam os movimentos que eles próprios já têm interesse de fazer ou que já aprovaram em suas reformas políticas, transformando esses interesses em “necessidades globais”, em barganha negociadora para a obtenção de outros benefícios para si em outras áreas de negociação.<sup>370</sup>

De modo geral, a análise comparada do regime estabelecido para os subsídios domésticos e os vinculados ao desempenho exportador demonstra que este prescreve regras mais fortes e claras, possuindo maior aplicabilidade. Isto porque a inexistência de um complexo sistema de caixas, que excepciona várias medidas de forma casuística, e o

---

<sup>367</sup> Cf. Artigo 6.5 do ASA.

<sup>368</sup> JOSLING, Timothy E.; TANGERMANN, Stefan; WALEY, T.K. *Agriculture in the GATT*. London: MacMillan Press, 1996.p.208.

<sup>369</sup> DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas** – Regulação Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009.p.91.

<sup>370</sup> CEDRO, Rafael R. **Desenvolvimento Rural e a OMC: A Experiência do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2011.

estabelecimento de compromissos de redução por produto, facilita o controle e dificulta a margem de manobra dos membros para a prática de medidas ditas distorcivas. Perpetuou-se o que já se visualizava desde o GATT, com a revisão de 1955, a colocação de maiores obstáculos políticos para a regulação dos subsídios domésticos com impacto no comércio mundial.<sup>371</sup>

Para se dizer que foram levadas em consideração as necessidades dos países em desenvolvimento, fornecendo aparente equidade no regramento estabelecido, além dos percentuais diferenciados para países desenvolvidos e em desenvolvimento, foram estabelecidas algumas isenções pontuais de compromissos em termos de apoio doméstico. Dentre as medidas de tratamento especial e diferenciado, pode se destacar a isenção concedida para os países em desenvolvimento nas ações públicas de investimento concedidas de forma ampla à agricultura, assim como os de custeio amplo de insumos para a agricultura de baixa renda ou de recursos limitados, além das medidas de apoio interno que visem promover a diversificação de produção com o objetivo de viabilizar o abandono de culturas narcóticas ilegais.<sup>372</sup>

Concede-se, também, flexibilidade para as compras públicas de alimentos aos países em desenvolvimento. Por intermédio de uma nota de rodapé ao parágrafo 3º do Anexo 2, permite-se aos países em desenvolvimento a realização de aquisições públicas de alimentos a preços diferentes dos de mercado, desde que os gastos efetuados com a diferença entre o preço de aquisição e o preço de referência de mercado seja computada como subsídios de caixa amarela.

Essas regras, no entanto, são tratadas como medidas excepcionais e não se demonstram suficientes para induzir o desenvolvimento dos países que dela necessitam, pois tem sua possibilidade lícita de admissão em casos bastante específicos.

O critério de generalidade para políticas de investimento e custeio agrícola é bastante questionável, como já apresentado, pois em razão da menor disponibilidade orçamentária para o desenvolvimento de políticas públicas, que geralmente caracteriza os países em desenvolvimento, torna-se bastante difícil o desenvolvimento de políticas destinadas ao setor agrícola de forma ampla, sem qualquer critério seletivo. Na prática, os

---

<sup>371</sup> DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas** – Regulação Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009, p.94.

<sup>372</sup> Cf.: Artigo 6.2 ASA.

países acabam tendo que direcionar seus orçamentos a determinados seguimentos, o que torna a política passível de redução.

No que tange à compra de alimentos a preços administrados pelos países em desenvolvimento, na prática o que se estabelece é a isenção das compras realizadas a preços de mercado, o que não poderia ser diferente, e a sujeição da diferença entre o preço de aquisição o de referência de mercado aos compromissos de redução, como qualquer outra medida de caixa amarela considerada “distorciva”.

O ASMC também apresenta algumas regras de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento. Estabelece limites percentuais de subsídios autorizados para a pesquisa e adaptação de unidades produtivas às leis de preservação ambiental, e possibilita o fomento de regiões economicamente carentes desde que em áreas nitidamente identificadas, se o problema a ser sanado não for considerado temporário, se o desemprego na região for 10% maior do que no resto do país e a renda *per capita* for inferior a 85% da média nacional.

Os casos estabelecidos são bastante restritos e também questionáveis, pois, em se tratando de países onde o subdesenvolvimento campeia todo o território nacional, torna-se absurdo estabelecer gradações de miséria para que um Estado possa intervir em determinados setores ou regiões.<sup>373</sup>

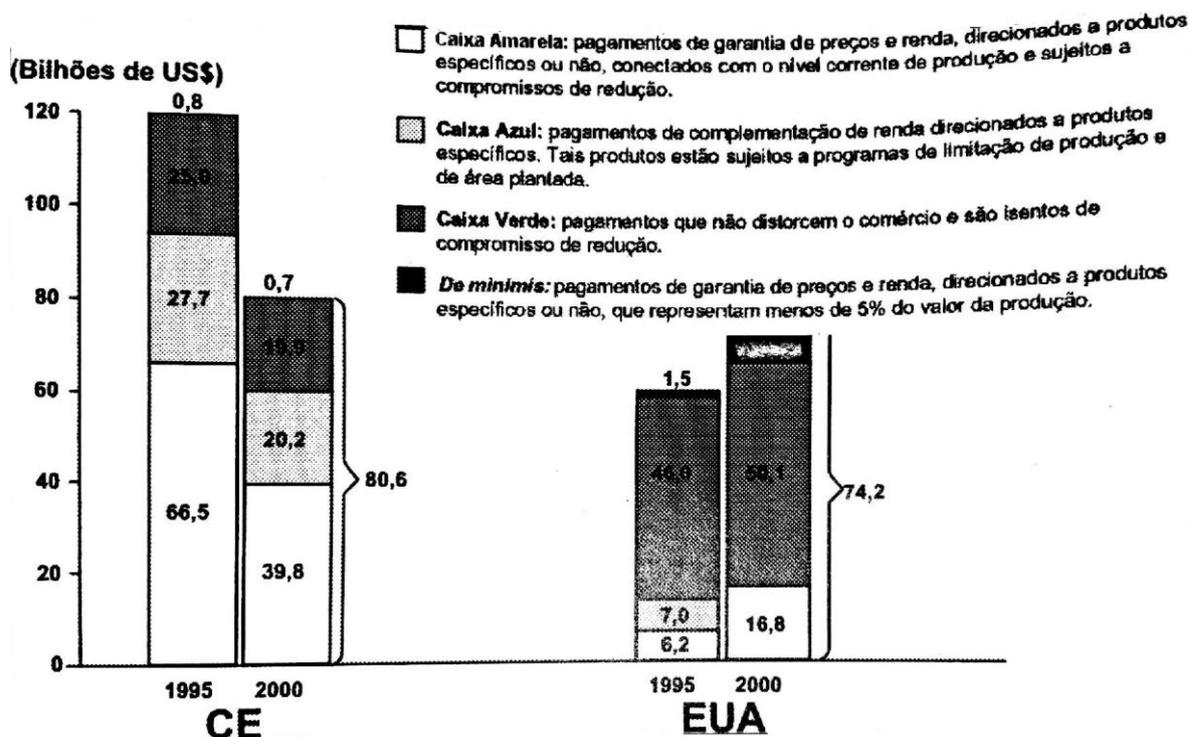
De qualquer forma, as regras que conferiam tratamento especial e diferenciado estabelecidas pelo ASMC seriam aplicáveis por apenas cinco anos, contados a partir de 1995, período que não foi renovado por qualquer acordo posterior, razão pela qual não se encontram mais vigentes. O exíguo prazo de vigência estabelecido, mais uma vez, demonstra a busca por fornecer uma “aparência” de equidade e justiça aos termos do acordo, e não o intuito de efetivamente diminuir as assimetrias existentes, inclusive em termos de desenvolvimento nacional, entre países.

Também no que tange as medidas de apoio doméstico a regulação multilateral estabelecida não promoveu mudança substanciais no cenário global. Observa-se no gráfico sobre as notificações de subsídios domésticos a seguir que, mesmo ao final do período de implementação do ASA, em 2000, quando todos os compromissos assumidos já se encontravam plenamente em vigor, os montantes monetários absolutos aplicados em subsídios

---

<sup>373</sup> MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. p.137.

por CE e EUA chegaram, individualmente, a totais superiores a US\$ 70 bilhões, o que separadamente supera os PIB individuais de mais de dois terços dos países do Mundo.<sup>374</sup>



Fonte: OMC<sup>375</sup>

Observa-se, ainda, que a diminuição do total aplicado em subsídios internos pelas CE de 1995 a 2000, de US\$ 120 bilhões para US\$ 81 bilhões, deu-se em decorrência de sua própria dinâmica interna de reformas, e não das restrições impostas pelo ASA, posto que, após todo o período de implementação do acordo, os países europeus teriam, excluindo a caixa verde, limite máximo de gastos com subsídios no valor de US\$ 130 bilhões. Isto é, se desejassem, as CE poderiam ter aplicado mais que o dobro dos subsídios por elas notificados para a OMC em 2000.<sup>376</sup>

No que tange os EUA, verifica-se que de 1995 a 2000 houve um aumento no montante de apoio doméstico conferido ao setor agrícola, especialmente daqueles

<sup>374</sup> Dados do IBGE apontam que atualmente mais de dois terços dos países do Mundo possuem PIB inferiores a US\$ 70 bilhões. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. países@. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/>. Acesso em 28 fev. 2014.

<sup>375</sup> ARAÚJO, Leandro; JANK, Marcos; LIMA, Rodrigo; JUNQUEIRA, Carla. Agricultura. THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (org.) **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 48.

<sup>376</sup> CEDRO, Rafael R. **Desenvolvimento Rural e a OMC: A Experiência do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2011. P. 125.

enquadrados como de caixa amarela, ou seja, considerados mais distorcivos pela regulação internacional estabelecida. Percebe-se, assim, que o ASA não exerceu qualquer efeito de restrição sobre o montante de apoio doméstico dispendido pelos EUA e, ainda, forneceu margem para acréscimo nos níveis de concessão.

As assimetrias se consolidaram de tal forma que, enquanto os países em desenvolvimento concentram 96.6% da população rural mundial, frente a apenas 3,4% ocupada pela população agrícola dos países desenvolvidos<sup>377</sup>, estes concentram quase três quartos (72%) dos montantes globais autorizados em subsídios agrícolas (caixa amarela, azul e *de minimis*) e quase a totalidade (91%) dos de caixa amarela.<sup>378</sup>

#### 2.2.4 Outros aspectos de desequilíbrios nos acordos firmados para a agricultura.

O ASA estabeleceu a exigência de que os membros notificassem os desembolsos efetuados em matéria de subsídios domésticos. Trata-se de uma obrigação que se ampara no princípio da transparência e busca conceder maior segurança e previsibilidade para as relações comerciais globais.

As notificações são elemento fundamental para o monitoramento do processo de reforma do comércio agrícola mundial introduzido pelo ASA e para o controle dos subsídios concedidos pelos países-membros. Por meio delas, cada membro deve tornar pública toda nova medida de apoio interno elaborada ou as modificações realizadas nas políticas já existentes, e ainda enquadrar seus programas nas categorias nas quais se inserem, determinado aqueles que se enquadram no âmbito das exceções de caixa azul ou verde, e de tratamento especial e diferenciado.<sup>379</sup>

Entretanto, a obrigação de notificação não tem sido respeitada pelos membros da OMC. Vários membros não notificam seus programas desde 1995, há falta de informações referentes a vários períodos e dados desatualizados, o que inviabiliza o efetivo controle dos

---

<sup>377</sup> FAO. *Summary of World Food and Agriculture Statistics*. Roma: Statistics Division, 2005. p.17.

<sup>378</sup> CEDRO, Rafael R. *Desenvolvimento Rural e a OMC: A Experiência do Brasil*. Curitiba: Juruá, 2011. P. 127-128.

<sup>379</sup> Cf.: Artigo 18 ASA.

compromissos assumidos e dificulta o questionamento de políticas nocivas junto ao OSC.<sup>380</sup> Com frequência, também, programas que se enquadrariam dentro dos compromissos de redução são listados como exceções isentas, cabendo aos países afetados por essas medidas questioná-las e apontar seu enquadramento na categoria incorreta.<sup>381</sup>

Os programas de subsídios agrícolas, em geral, são considerados acionáveis nos termos do ASMC, pois são medidas não proibidas *per se*, mas que podem ser questionadas quando causam efeitos adversos sobre os interesses de outros membros.

A possibilidade de questionamento das políticas subsídios agrícolas pelos países por elas prejudicados, embora represente um avanço, por si não equaciona a relação estabelecida pelos países. Isto porque os custos resultantes dos procedimentos, internos e externos, para defesa de interesses perante a OMC é um fator que inibe o exercício do direito de ação dos países, especialmente os mais pobres.

Desse modo, a recorribilidade de um subsídio está, na prática, condicionada à capacidade do país ou dos produtores atingidos pelas medidas de custear a iniciativa processual, ou seja, pagar traslados, advogados especialistas, serviços técnicos como perícias, estudos de impacto, simulações de cenários econômicos etc.; tudo na Suíça e em moeda forte (euro). Os países desenvolvidos se valem disso para decidirem, segundo suas conveniências, quando cumprir as regras do acordo e as decisões do OSC.<sup>382</sup>

Se não bastasse essa assimetria e a inexistência de qualquer mecanismo para redução dos custos processuais ou apoio técnico para os países mais pobres, os negociadores da Rodada Uruguaí buscaram formas de imunizar seus programas da possibilidade de questionamentos, via ASMC e GATT, o que foi consolidado por intermédio da Cláusula de Paz.

Sob o título de “Devida Moderação”, o artigo 13 do ASA estabeleceu condições específicas e altamente restritivas, aplicáveis por nove anos, compreendidos entre 1995 e 1º

---

<sup>380</sup> WTO. *Subsidies, Trade and the WTO*. In.: *World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. Genebra: WTO, 2006.p.93.

<sup>381</sup> Durante o contencioso do Algodão, o Brasil demonstrou, por exemplo, que o programa denominado *Production Flexibility Contract*, notificado pelo governo americano no âmbito da caixa verde, relacionava-se com o tipo de volume de produção, sendo passível de redução. Cf.: WTO. WT/DS267. Contencioso Brasil – EUA sobre os Subsídios concedidos ao Algodão, 27.09.2002. Disponível em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds267\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm) . Acesso em 06 out. 2013.

<sup>382</sup> MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007. p.137.

de janeiro de 2004, para a contestação ou promoção de compensações a medidas de subsídios, domésticos e às exportações, que infringissem o acordo.

A criação desse “período de carência” foi justificada pela necessidade de se fornecer tempo hábil para os países se adequarem às novas normas. Contudo, esse “período de adequação” não foi previsto para a regulação dos subsídios destinados ao setor industrial.

De fato, a criação da cláusula de paz foi fruto dos entendimentos de *Blair House* e preocupação, principalmente dos países europeus, em sujeitar o PAC, considerado essencial para o projeto de integração europeu, às disciplinas multilaterais.

De modo geral, os subsídios à exportação foram considerados imunes às ações destinadas aos subsídios acionáveis, amparadas no ASMC e no GATT, mas poderiam se sujeitar a ações voltadas à imposição de direitos compensatórios, desde que exercidas com “a devida moderação”. Os subsídios domésticos de caixa amarela, de caixa azul e concedidos dentro do *de minimis*, que acarretassem dano ou a sua ameaça, também, com a “devida moderação”, poderiam sofrer imposição de direitos compensatórios, mas estariam imunes das ações multilaterais quando não ultrapassassem, por produto, os níveis de apoio concedidos em 1992.

As restritas possibilidades de questionamento de subsídios se submetiam, ainda, a duas condições: a demonstração de que as medidas questionadas não pertenciam à caixa verde – categoria isenta de questionamentos, e à prova de que o volume de apoio interno não excedia os níveis fixados em 1992.

O ASA não apresentou orientação sobre o que seria “devida moderação” para o exercício de ações voltadas à imposição de direitos compensatórios, nem critérios para o cálculo ou identificação do nível de apoio concedido por produto em 1992. Tais lacunas formaram fatores limitadores à eficácia da regra, mas, na prática, cumpriram o propósito para o qual a cláusula de paz foi criada: isolar o setor agrícola da possibilidade de questionamentos por meio dos mecanismos de controle mais fortes criados para o setor industrial.<sup>383</sup>

---

<sup>383</sup> DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas** – Regulação Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009, p.99.

### 2.3 A RODADA DOHA DE NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS: PERSPECTIVAS

Durante a elaboração do ASA, no âmbito da Rodada Uruguai, já se previa que o processo de reforma e regulação do sistema de comércio agrícola seria contínuo e necessitaria de revisões e aprofundamentos no decorrer de sua implantação.

Nesse sentido, o Artigo 20 do ASA estabeleceu que um ano antes do término do período de implementação do acordo, se valendo da experiência até então adquirida e levando em consideração os efeitos dos compromissos de redução no comércio agrícola mundial, seria iniciada nova rodada de negociações multilaterais.

Iniciada em novembro de 2001, a Rodada Doha de negociações multilaterais tem como objetivo declarado a reforma do sistema multilateral de comércio, habilitando-o a promover recuperação, crescimento econômico, diminuição da pobreza e desenvolvimento. Considerando que os países em desenvolvimento são a maioria dos membros da OMC, situa os interesses e necessidades dos países em desenvolvimento e as vulnerabilidades dos países de menor desenvolvimento relativo como fator norteador das negociações.<sup>384</sup>

No entanto, o espírito empenhado à mudança de paradigma do sistema em favor aos países menos desenvolvidos não perdurou ao longo das negociações e a Rodada Doha se tornou ambiente de nítida batalha entre posições divergentes dos países desenvolvidos e daqueles em desenvolvimento, especialmente no que concerne à agricultura, um dos 18 temas em negociação e o principal foco de divergências.

A concessão de subsídios e o acesso a mercados agrícolas se tornaram o cerne dos principais empasses estabelecidos e a Rodada Doha, cuja previsão de conclusão estava prevista para 1º de janeiro de 2005, permanece com futuro incerto, com prazo de conclusão indeterminado até os dias atuais.<sup>385</sup>

---

<sup>384</sup> WTO. WT/MIN(01)/DEC/2.*Doha Ministerial Declaration*. Doha: 20 nov. 2001. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm)>. Acesso em 02 mar.2014.

<sup>385</sup> Depois de Doha (2001), as negociações subsequentes foram sediadas em Cancun (2003), Genebra (2004), Paris (2005) e Hong Kong (2005). Novas tentativas de negociações ocorreram, sem êxito, em 2007 e 2008 em Genebra. Após cinco anos suspensas, em dezembro de 2013, durante reunião da OMC ocorrida em Bali, foram reabertas as negociações e houve os primeiros progressos no sentido de se alcançar um acordo. Denominado “Doha Light”, pacote de compromissos foi firmado por 159 países-membros da OMC no sentido de reduzir os subsídios à exportação, promover isenção crescente de tarifas alfandegárias para os produtos procedentes de países menos desenvolvidos e facilitar intercâmbio de produtos. Embora represente um avanço nas negociações, o acordo de Bali engloba menos de 10% do ambicioso programa de reformas iniciado em Doha. WTO. *The*

Durante o início das tratativas, ainda em 2003, membros como EUA e CE já não se demonstravam dispostos a cumprir o mandato negociador que se estabelecia a partir de Doha, aprovando em sua ordem interna políticas agrícolas como a *FRSI Act* estadunidense e a Reforma Fischler do PAC europeu, ainda mais protecionistas que as políticas anteriores e inaptas a promover as mudanças preconizadas em favor do Terceiro Mundo ao comércio agrícola mundial.<sup>386</sup>

Esse movimento das nações desenvolvidas impulsionou a reação dos países em desenvolvimento, que se agruparam em defesa de seus interesses e a favor de um mandato negociador que efetivamente reduzisse os desequilíbrios existentes entre nações centrais e periféricas. Fortalecem-se as coalizões de países, como o G-20<sup>387</sup>, o Grupo de Cairns<sup>388</sup>, o G-33<sup>389</sup>, o G-10<sup>390</sup>, além de outros ajuntamentos com menor poder de pressão, como o “África, Caribe e Pacífico” (ACP)<sup>391</sup> e o “Grupo Africano”<sup>392</sup>, para fazer frente às nações desenvolvidas em defesa de um acordo mais favorável à periferia.

A coalizão terceiro-mundista, embora não seja tarefa simples compatibilizar as pautas de interesses específicos de seus integrantes, tem se demonstrado essencial para o estabelecimento de uma nova balança de poder capaz de, efetivamente, conferir aos países

**Doha Round.** Genebra: Trade topics, 2014. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dda\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm)> Acesso em 03 mar. 2014.

<sup>386</sup> DANTAS, Adriana. Subsídios Agrícolas – Regulação Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009.p.345-346.

<sup>387</sup> Formado por África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue. WTO. **Countries, alliances and proposals.** Genebra: Agriculture negotiations: backgrounder, 2009. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_groups\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_groups_e.htm)>. Acesso em 02 mar. 2014.

<sup>388</sup> Formado por África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, peru, Tailândia e Uruguai. WTO. **Countries, alliances and proposals.** Genebra: Agriculture negotiations: backgrounder, 2009. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_groups\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_groups_e.htm)>. Acesso em 02 mar. 2014.

<sup>389</sup> Composto por Antígua/Barbuda, barbados, Belize, Benin, Bolívia, Botswana, China, Congo, Costa do marfim, Cuba, Dominica, El Salvador, Filipinas, Granada, Guiana, Guatemala, Haiti, Honduras, Ilhas Maurício, Índia, indonésia, Jamaica, Madagascar, Mongólia, Moçambique, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, panamá, peru, Quênia, República da Coréia, República Dominicana, St-Kitts, Santa Lúcia, São Vicente/Granadine, Senegal, Sri lanka, Suriname, Tanzânia, Trindad e Tobago, Turquia, Uganda, Venezuela, Zâmbia e Zimbábue. WTO. **Countries, alliances and proposals.** Genebra: Agriculture negotiations: backgrounder, 2009. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_groups\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_groups_e.htm)>. Acesso em 02 mar. 2014.

<sup>390</sup> Integrada por Ilhas Maurício, Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, Noruega, República da Coréia, Suíça e Taiwan. WTO. **Countries, alliances and proposals.** Genebra: Agriculture negotiations: backgrounder, 2009. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_groups\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_groups_e.htm)>. Acesso em 02 mar. 2014.

<sup>391</sup> Grupo composto por 79 Estados, sendo 48 da África Subsaariana, 16 do Caribe e 15 do Pacífico. Para maiores informações acesse: <<http://www.acpsec.org>>.

<sup>392</sup> Compreende todos os países africanos membros da OMC, totalizando 42 Estados. WTO. **Countries, alliances and proposals.** Genebra: Agriculture negotiations: backgrounder, 2009. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_groups\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_groups_e.htm)>. Acesso em 02 mar. 2014.

periféricos algum poder de negociação no âmbito multilateral e explicitar a hipocrisia da posição de negociação dos países desenvolvidos.<sup>393</sup>

Apesar da Rodada Doha não ter apresentado ainda grandes resultados, ela tem representado uma clara alteração dos eixos de negociação e da balança de poder vigentes, com a formação de eixos combinados de cooperação horizontal e vertical que, pela primeira vez, apresenta algum potencial de alteração do sistema de comércio multilateral em favor das nações periféricas.<sup>394</sup>

A negociação, contudo, se baseia em uma perspectiva de entendimento único, denominada “*single undertaking*”, na qual nada é acordado até que o acordo final seja firmado, incluindo todas as áreas de discussão. Dessa forma, todos os pontos da negociação, formalmente, continuam em aberto, podendo ser modificados, até que se chegue a um consenso geral. Dentro do contexto do método de “*single undertaking*”, todos os temas de negociação acabam sendo moeda de troca entre si. Assim, em termos gerais, de um lado, o conjunto de países em desenvolvimento demanda a redução dos subsídios que os prejudicam e das altas barreiras alfandegárias adotadas pelos países desenvolvidos e, em troca, os países centrais demandam a abertura dos setores de bens industriais e de serviços por parte dos países periféricos.<sup>395</sup>

Nesse processo de barganha, torna-se essencial que os países em desenvolvimento tenham em mente, para além do pleito de liberalização do setor agrícola, a especificidade do setor, os bens públicos e externalidades positivas por ele propiciado e a sua importância para fins de desenvolvimento, preservando margens de política pública para a promoção de desenvolvimento rural com base na agricultura de pequena escala, do fortalecimento da segurança alimentar e da defesa dos meios de subsistência das populações rurais.

---

<sup>393</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2012.

<sup>394</sup> PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2012.

<sup>395</sup> CEDRO, Rafael R. **Desenvolvimento Rural e a OMC: A Experiência do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2011.p.140-141.

O objetivo dessa seção não é analisar os documentos já acordados em sede da Rodada Doha ou as propostas em discussão, mas abordar aspectos essenciais que devem ser levados em consideração pelos negociadores dos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, para os contornos futuros do sistema de comércio multilateral agrícola.

A agricultura é ferramenta vital para redução da pobreza global, pois três em cada quatro pessoas de baixa renda nos países em desenvolvimento vivem na zona rural, sendo que 2,1 bilhões vivem com menos de US\$2 por dia e 880 milhões com menos de US\$1 por dia, dependendo unicamente da atividade agrícola para a subsistência.<sup>396</sup>

É especialmente importante para os países em desenvolvimento, pois dois terços do valor agregado agrícola do Mundo são criados nesses países, onde a agricultura tem significativa participação na formação do PIB e na geração de empregos. Frisa-se, ainda, que dos 5,5 bilhões de habitantes do Mundo em desenvolvimento, 3 bilhões vivem em áreas rurais, o que representa quase metade da humanidade.<sup>397</sup>

São abundantes os relatos de sucesso da agricultura como base do crescimento no início do processo de desenvolvimento. O crescimento agrícola foi precursor das revoluções industriais que se espalharam no Mundo de clima temperado da Inglaterra em meados do século XIX. Mais recentemente, o rápido crescimento agrícola na China, Índia e Vietnã foi o precursor do surgimento da indústria. Tem, também, histórico bem estabelecido como instrumento de redução da pobreza. As estimativas de crescimento de vários países demonstram que o crescimento do PIB proveniente da agricultura é pelo menos duas vezes mais eficaz na redução da pobreza do que o crescimento do PIB gerado fora da agricultura. A guisa de exemplo, estima-se que o crescimento agregado oriundo da agricultura na China seja 3,5 vezes mais eficaz na redução da pobreza do que o crescimento fora da agricultura e para a América Latina que ele seja 2,7 vezes maior.<sup>398</sup>

Além da importância para a redução da pobreza e promoção do desenvolvimento, a agricultura tem íntima relação com o meio ambiente, podendo tanto ser um importante no esgotamento da água subterrânea, na poluição agroquímica, na exaustão do solo e na mudança climática global, quanto o maior provedor de serviços ambientais, geralmente não-

---

<sup>396</sup>BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2008: Agricultura para o Desenvolvimento - Visão Geral.** Washington, D.C.: The World Bank, 2007. p.1.

<sup>397</sup>*Ibidem.* p.3.

<sup>398</sup>*Ibidem.* p.6-7.

reconhecidos e não-remunerados, sequestrando carbono, gerenciando bacias hidrográficas e preservando a biodiversidade.

Por isso, é fundamental promover a agricultura por meio de políticas de investimento e de apoio, especialmente em suas formas mais ecológicas e com fins para a promoção de bens públicos e externalidades positivas.

Deve se ter em mente, no entanto, a heterogeneidade generalizada na agricultura e na sociedade rural, a qual tem profundas implicações para o desenvolvimento de políticas públicas na utilização da agricultura para o desenvolvimento. Por isso, no processo de negociação multilateral deve se buscar resguardar a possibilidade do desenvolvimento de políticas diferenciadas, que atenda a todos com o melhor custo-benefício, beneficiando, quando necessário, às condições e necessidades particulares dos mais pobres.

Infelizmente, esta nem sempre é a postura dos negociadores brasileiros no âmbito multilateral, que tendem a priorizar os interesses dos grandes agroexportadores nas negociações.

Durante alguns momentos, no âmbito da Rodada Doha, como forma de barganha para a diminuição dos subsídios nocivos praticados pelos países desenvolvidos e abertura de seus mercados aos produtos nacionais, foi levantada a possibilidade do Brasil perder o acesso aos dispositivos de tratamento especial e diferenciado, por exemplo.

Embora os dispositivos de tratamento especial não sejam, por si, eficazes na redução das desigualdades entre membros, conforme exposto anteriormente, a reclassificação faria com que o país necessitasse realizar cortes mais profundos nas já baixas margens de apoio atualmente consolidadas. Com tal mudança, por exemplo, as ações públicas de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), atualmente isentas, passariam a ser computadas integralmente como políticas públicas de caixa amarela, sujeita a redução e limitação progressiva. Adicionalmente, o país sofreria restrições relevantes para a implementação da Política de Aquisição de Alimentos (PAA), perdendo a possibilidade de fazer compras públicas de alimentos da agricultura familiar a preços diferenciados.<sup>399</sup>

Ações que buscam, por meio de subsídios, um efetivo processo de reforma agrária, fortalecer e consolidar a agricultura familiar, redistribuir renda ou acesso a meios

---

<sup>399</sup> CEDRO, Rafael R. **Desenvolvimento Rural e a OMC: A Experiência do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2011.p.106-107.

produtivos, diminuir desigualdades, promover o desenvolvimento sustentável e garantir segurança alimentar, saúde e educação não podem ser objeto de barganha em nenhuma hipótese.

Os níveis de subsídios atualmente praticados pelo governo brasileiro e pela ampla maioria dos países em desenvolvimento são considerados baixos ou muito baixos, e incapazes de gerar impactos sobre os fluxos de comércio internacional.<sup>400</sup> Por isso, a diminuição das assimetrias no sistema comercial multilateral não perpassa pela restrição das políticas atualmente desenvolvidas pela ampla maioria dos países em desenvolvimento.

As maiores assimetrias residem nos níveis permitidos de apoio e nas exceções que acomodam políticas voltadas mormente ao desempenho exportador dos países desenvolvidos. Desse modo, deve se perder a ideia, estabelecida pela perspectiva liberal consolidada, de que os subsídios são, *per se*, nocivos, para se visualizar onde verdadeiramente reside o problema: na utilização dos mesmos, em altos níveis, como fins, diretos e indiretos, de promoção do desempenho exportador, como realizado pelos países desenvolvidos.

---

<sup>400</sup> Cf.: OECD. *Agricultural policies in OECD countries and emerging economies*. Paris: OECD Publishing, 2011.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou o instituto dos subsídios agrícolas, tão condenados pela perspectiva liberalizante consolidada no âmbito internacional quanto efetivamente concedidos, principalmente pelas maiores potências mundiais. Analisou, ainda, a regulação multilateral estabelecida para restringir a concessão dessas medidas e os interesses que esses regramentos buscaram resguardar.

Apurou-se, no que tange aos subsídios agrícolas, que estes mecanismos de política pública possuem caráter ambivalente, podendo, a depender das circunstâncias e moldes de concessão, funcionar como mecanismos hábeis à garantia de segurança alimentar e nutricional, promoção do desenvolvimento rural e fomento à produção ou práticas sustentáveis, como também como forma de fomentar as exportações em detrimento dos produtores concorrentes de outros países ou de privilegiar grupos de interesse a custos sociais significativos.

A abordagem conceitual restritiva fornecida ao tema, como forma de elidir a atuação estatal no âmbito econômico, legitimando a perspectiva liberal de que subsídios são nocivos, se demonstra bastante equivocada. Além do aspecto econômico, a intervenção governamental no setor agrícola se justifica em razão da agricultura possuir dimensões ambientais e sociais, alcançando a oferta de serviços e bens, materiais e imateriais, considerados essenciais à sociedade.<sup>401</sup>

Dentre eles, se destaca o papel exercido pela agricultura para a garantia de soberania e segurança alimentares e nutricionais dos países, na preservação do meio ambiente, da biodiversidade, dos recursos naturais e da paisagem rural, para a geração de emprego ou na reprodução social das famílias e culturas tradicionais.<sup>402</sup> O meio rural não é somente um

---

<sup>401</sup> CARNEIRO, Maria José; MALUF, Renato S. Multifuncionalidade da Agricultura Familiar. In.: BOTELHO, Flávio Borges (org.). **Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial** – Contribuições ao Debate. v. 5, n. 17, Brasília: Universidade de Brasília, 2005. p.43.

<sup>402</sup>CANDIOTTO, L.Z.P. Aspectos Históricos e Conceituais da Multifuncionalidade da Agricultura. **XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária**, São Paulo, 2009. p. 1 -16. Disponível em: [http://www.geografia.fflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%20XIXENGA/artigos/Candiotta\\_LZP.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%20XIXENGA/artigos/Candiotta_LZP.pdf). Acesso em 03 set. 2013.

espaço físico destinado à produção agropecuária, mas também um bem público com funções sociais que se destinam a uma diversidade de atores além do próprio agricultor.<sup>403</sup>

A valorização das funções não imediatamente mercantis preenchidas pela atividade agrícola faz com que a agricultura moderna, apesar de moldada com muitas das mesmas tecnologias que transformam outras indústrias, esteja sujeita a restrições políticas e econômicas bastante particulares, uma vez que dela se espera qualidades específicas, como a produção de alimentos baratos e em abundância, ao lado da preservação do meio ambiente, da paisagem rural, da garantia de bem-estar dos animais e de saúde dos consumidores.<sup>404</sup> Essas funções múltiplas, socialmente valorizadas e não remuneradas pelo mercado, para serem promovidas, justificam a intervenção governamental no setor agrícola, especialmente por intermédio da concessão de subsídios.

Ocorre que, apesar da multifuncionalidade da agricultura estar vinculada, mormente, à produção em pequena escala ou tradicional, geralmente destinada ao atendimento de demandas do mercado interno, na prática, os países centrais utilizam deste mecanismo para acobertar suas políticas agrícolas que se prestam fundamentalmente a promover a agricultura em larga escala, especialmente aquela destinada ao mercado externo. Existe, assim, uma ambiguidade básica na expressão multifuncionalidade, que se presta tanto para retratar as novas demandas sociais no uso de meio rural quanto de artimanha dos países centrais para encobrir políticas protecionistas que visam somente assegurar a renda de grandes produtores.<sup>405</sup>

Desse modo, o conceito de multifuncionalidade se consolida multilateralmente como um neologismo que indica apenas o fato óbvio de que, como qualquer outro setor econômico, a agricultura pode produzir externalidades positivas<sup>406</sup>. Antes de expressar um retrato das novas demandas da sociedade quanto ao uso do meio rural, a multifuncionalidade da agricultura se torna uma bandeira das nações centrais para a manutenção de medidas fortemente protecionistas ao setor agrícola, as quais não buscam promover as múltiplas

---

<sup>403</sup>LACOMBE, Philippe, *et. al. Agriculteurs et espace rural*. In.: ALLAIRE, Gilles, HUBERT, Bernard et LAGLET, A. (orgs) – *Nouvelles Fonctions de l'Agriculture et de l'Espace Rural – Enjeux et défis identifiés par la recherche. Actes du colloque de Toulouse*. Paris: Éd. INRA, dezembro de 1996, p. 17-18.

<sup>404</sup> EL FEKI, Shereen. *Agriculture and Technology Survey*. *The Economist*. Nova Iorque: 25 de março de 2000, p.3-16.

<sup>405</sup>Cf.: ABRAMOVAY, Ricardo. Subsídios e Multifuncionalidade na Política Agrícola Europeia. *Economia Rural*, vol.40, n°2. São Paulo: junho de 2002. p. 2-3.

funções agrícolas socialmente valorizadas, mas basicamente objetivam garantir o lugar dos maiores produtores no mercado mundial.<sup>407</sup>

Nesse cenário, a determinação das medidas desejáveis ou não acaba sendo realizada caso a caso, após a implantação dessas medidas e constatação de suas consequências em longo prazo. Para o controle dessas medidas, no entanto, normas multilaterais foram elaboradas no âmbito da OMC com o objetivo declarado de coibir as práticas prejudiciais países e estabelecer um sistema de comércio agrícola que pudesse ser considerado “mais justo”.

Entretanto, o regime criado para regular os subsídios agrícolas foi marcado por limitadores, sob forma de exceções, lacunas, critérios ambíguos ou condicionantes, os quais claramente favorecem os interesses das nações mais desenvolvidas frente às demais.

Foi analisado no presente trabalho que esse fato decorreu do predomínio das nações centrais, mormente dos EUA e da UE, nos deslindes do regramento internacional firmado. Esse predomínio foi fruto do poder hierárquico desses Estados frente aos demais no cenário internacional, o que permitiu que eles monopolizassem e equalizassem entre si o poder de decisão autônoma durante as negociações multilaterais.

As posições negociadoras das nações centrais demonstram a contradição do discurso liberalizante proposto, e muitas vezes imposto, aos países em desenvolvimento, uma vez que, na prática, buscam manter o *status quo* e resguardar as tradicionais políticas de subsídios praticadas pelos países centrais ao setor agrícola.

Os países em desenvolvimento sofrem enorme pressão, por parte das nações desenvolvidas e das políticas internacionais de desenvolvimento, para a adoção de uma série de “boas práticas” para promover o desenvolvimento econômico, pautadas em políticas macroeconômicas restritivas, desregulamentação, privatização e liberalização, o que inclui a restrição das intervenções no setor agrícola. Todavia, muitas dessas recomendações não são seguidas pelas nações desenvolvidas. De fato, como aponta Ha-Joon Chang, essas nações “não seriam o que são hoje caso tivessem adotado as políticas e as instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento.” Desse modo, os países desenvolvidos estariam

---

<sup>407</sup>ABRAMOVAY, Ricardo. Subsídios e Multifuncionalidade na Política Agrícola Europeia. **Economia Rural**, vol.40, n.º2. São Paulo: junho de 2002. p. 2-3.

tentando “chutar a escada” pela qual subiram ao topo, ao impedir que os países em desenvolvimento adotem as políticas e as instituições que eles próprios usaram ou ainda usam.<sup>408</sup>

Daí, a importância do referencial teórico adotado no presente trabalho, que analisou os regramentos existentes sobre o tema sob a perspectiva dos interesses e necessidades dos países de Terceiro Mundo, geralmente detentores de baixo poder de influência nos deslindes das normas estabelecidas multilateralmente.

A desmistificação do discurso do Primeiro Mundo e as assimetrias existentes no regramento posto são levantadas a fim de se propiciar a construção de um sistema alternativo de governança global, capaz de atender também aos interesses dos países de Terceiro Mundo e promover condições para o seu desenvolvimento. Tal análise se demonstra fundamental no atual contexto de revisão das regras estabelecidas no âmbito da OMC, para pautar as negociações multilaterais das nações em desenvolvimento, revertendo a balança de poder estabelecida para a elaboração de regramentos efetivamente mais equitativos e aptos ao atendimento de suas necessidades.

---

<sup>408</sup> CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada** – A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2004. p.13.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Subsídios e Multifuncionalidade na Política Agrícola Europeia. In.: **Economia Rural**, vol.40, n°2. São Paulo: junho de 2002.

ANGHIE, Antony e CHIMNI, B. S. *Third World Approaches International Law and Individual Responsibility in Internal Conflicts*. Chinese Journal of International Law. vol. 2, n.º 1. Pequim: 2003.

ARAÚJO, Leandro; JANK, Marcos; LIMA, Rodrigo; JUNQUEIRA, Carla. Agricultura. THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (org.) **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 48.

AUMAND, A., JADOT, Y., ROLLAND, J.P., VOITURIEZ, T. *La multifonctionnalité de l'agriculture des les futures négociations commerciales de l'OMC*. Paris: Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 1999

BAFFES, John; GORTER, Harry. **Experience with Decoupling Agricultural Support. Global Agricultural Trade and Developing Countries**. Edited by M. Ataman Aksoy e John C. Beghin. Washington: The World Bank, 2005.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2008: Agricultura para o Desenvolvimento - Visão Geral**. Washington, D.C.: The World Bank, 2007.

BARRAL, Welber; REIS, Geraldo Antônio dos. Globalização e o novo marco regulatório do comércio internacional: a inserção brasileira. In.: **Ensaio FEE**, vol. 20, n.1. Porto Alegre, 1999.

BATISTA, Fabiana; VELOSO, Tarso. EUA suspendem indenização do algodão. In.: **Valor econômico**. São Paulo: Organizações Globo, 08 ago. 2013.

BENITAH, Mark. *The Law of Subsidies under the GATT/WTO System*. Londres: Klumer Law International, 2001.

BOSCHE, Peter Van den. *The Law and Policy of the World Trade Organization: text, cases and materials*. New York: Cambridge University Press, 2005.

BRASIL. **Decreto n. 1355**. Promulga a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Multilaterais do GATT. Brasília: 30 dez. 1994.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 93.962**. Promulga o Acordo Relativo à Interpretação e Aplicação dos Artigos VI, XVI e XXIII do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), e dá outras providências. Brasília: 22 jan. 1987.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **países@**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/>. Acesso em 28 fev. 2014.

BRUNO, Flávio M. R.; AZEVEDO, André F. Z.; MASSUQUETTI, Angélica. **Os subsídios à agricultura no comércio internacional**: as políticas da União Européia e dos Estados Unidos da América. Santa Maria: Ciência Rural, v.42, n. 4, 2012. p.757-764.

BUTAULT, Jean-Pierre. *Evolution of Agricultural Support in Real Terms in OECD Countries and Emerging Economies*. In.: **OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers**, nº37. Paris: OECD Publishing, 2011.

CARNEIRO, Maria José; MALUF, Renato S. Multifuncionalidade da Agricultura Familiar. **Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial** – Contribuições ao Debate. Flávio Borges Botelho (org.). v. 5, n. 17, Brasília: Universidade de Brasília, 2005.

CAHILL, Carmel; LEGG, Wilfrid. *Estimation of Agricultural Assistance using Producer and Consumer Subsidy Equivalents: Theory and Practice*. OECD Economic Studies, n.13. Paris: OECD Publishing, 1990.

CANDIOTTO, L.Z.P. **Aspectos Históricos e Conceituais da Multifuncionalidade da Agricultura**. XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária, São Paulo, 2009. p. 1 -16. Disponível em:

[http://www.geografia.fflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%20XIXENGA/artigos/Candiotto\\_LZP.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%20XIXENGA/artigos/Candiotto_LZP.pdf). Acesso em 03 set. 2013.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada** – A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

CEDRO, Rafael R. **Desenvolvimento Rural e a OMC**: A Experiência do Brasil. Curitiba: Juruá, 2011.

CHIMNI, B. S. *Third World Approaches To International Law: O Manifesto*. International Community Law Review 8. Países Baixos: Koninklijke Brill NV, 2006.

CHINSINGA, Blessings; O'BRIEN, Aoiffe. *How agricultural subsidies are working in Malawi*. Londres: Africa Research Institute, 2008.

CHINSINGA, Blessings. *Reclaiming Policy Space: Lessons from Malawi's 2005/2006 Fertilizer Subsidy Programme*. Malawi: Department of Political and Administrative Studies, University of Malawi, 2007.

CLEMENTS, Benedict; HUGOUNENQ, Réjane; SCHWARTZ, Gerd. *Government Subsidies: Concepts, International Trends and Reform Options*. In.: *IMF Working Paper*. Washington: International Monetary Fund Publishing, 1995.

COELHO, Carlos Navro; WERNECK, Patricia. O Acordo Agrícola da OMC e a Cláusula de Paz. In.: *Revista de Política Agrícola*. Ano XIII, nº1., 2004. P. 8

COLARD-FABREGOULE, Catherine. *L'Essentiel de L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)*. Paris: Gualino, 2002.

CUNGARA, Benedito; HANLON, Joseph. O Fracasso da Redução da Pobreza em Moçambique. *Development as State-making*. Working Paper n. 74. Crisis States Working Papers Series n. 2. Reino Unido: Destin, 2010.

DANTAS, Adriana. *Subsídios Agrícolas – Regulação Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

DELGADO, Guilherme da Costa. *Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo: Ícone Editora.

DURLAUF, Steven N.; BLUME, Lawrence E. *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*. 2 ed. Londres: The Macmillan Press Limited, 2008.

DESTA, Melaku Geboye. *Agricultural Export Subsidies Under The WTO – Agriculture Package: A Legal Analysis. Revenue Belge de Droit International*. Bruxelas: Éditions BRUYLANT, 1997.

\_\_\_\_\_. *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*. Netherlands: Kluwer Law International, 2002.

\_\_\_\_\_. *Legal Issues in International Agricultural Trade: The Evolution of the WTO Agreement on Agriculture from its Uruguay Round Origins to its Post/Hong Kong Directions*. Italy: FAO Legal Papers Online, 2006.

EDWARDS, Chris. *Agricultural Subsidies. Downsizing The Federal Government*. CATO Institute, 2009. Disponível em: <http://www.downsizinggovernment.org/agriculture/subsidies>. Acesso em 02 out. 2013.

EL FEKI, Shereen. *Agriculture and Technology Survey*. In.: *The Economist*. Nova Iorque: 25 de março de 2000, p.3-16.

FAO. *Subsidies, food imports and tariffs: key issues for developing countries*. Roma: FAO Media Office, 2003.

\_\_\_\_\_. *Summary of World Food and Agriculture Statistics*. Roma: FAO Statistics Division, 2005.

\_\_\_\_\_. *Multilateral Trade Negotiations on Agriculture – A Resource Manual: Agreement on Agriculture*. Itália: FAO Training Series, 2000. Disponível em <http://www.fao.org/DOCREP/003/X7353E/X7353E00.HTM>. Acesso em 13 set. 2013.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: o Dicionário da Língua Portuguesa. 3 ed., rev., ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIGUEIREDO, Adelson M.; SANTOS, Maurinho L. dos; OLIVEIRA, Maria A.S. e CAMPOS, Antônio C. **Impactos dos Subsídios Agrícolas dos Estados Unidos na Expansão do Agronegócio Brasileiro**. São Paulo: Est. Econ., v. 40, n.2, 2010.

GALINDO, George R. B. A Volta do Terceiro Mundo ao Direito Internacional. **Boletim da Sociedade Brasileira do Direito Internacional**. n° 114/124. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2003.p.46-68.

GATT. *General Agreement on Tariffs and Trade 1947. Text of the General Agreement*. Genebra: julho, 1986. Disponível em: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf). Acesso em 31 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. MTN.TNC/W/FA. *Draft Final Act Embodying the Results of the Multilateral Round of Trade Negotiations*. Genebra, 20/12/1991.

GOMES, Natália Fernanda. A regulação internacional dos subsídios agrícolas: a contemporaneidade do paradigma realista para a compreensão do sistema de comércio agrícola internacional vigente. In.: **Revista de Direito Internacional**. v.10, n.1.Brasília:Uniceub, 2013.

HANLON, Joseph. *Power without Responsibility: The World bank and Mozambican Cashew Nuts. Review of African Political Economy*, vol.27, n. 83. Londres: Roape Publications Ltda., 2000.

HANLON, Joseph; Smart, Teresa. *Do Bicycles Equal Development in Mozambique*. Woodbridge: James Currey, 2008.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais – História e Práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOUTHAKKER, Hendrik S. *The Control of Special Benefit Programs. In.: The Economics of Federal subsidy programs : a compendium of papers subm. To the Subcommittee on Priorities and Economy in Government of the Joint Economic Committee, Congress of the United States*. Washington: U.S. Govt. Print. Off., 1972.

IEEP. *Environmentally Harmful Subsidies (EHS): Identification and Assessment. Final Report*. Londres: Institute for European Environmental Policy, 2009.

IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. *The Genesis of the GATT*. Reino Unido: Cambridge University Press, 2008.

JOSLING, Timothy E.; TANGERMANN, Stefan; WALEY, T.K. *Agriculture in the GATT*. London: MacMillan Press, 1996.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

KHOR, Martin. *Rising World Prices Reinforce need for Food Security Policies*. Malásia: South-North Development Monitor, 2008.

KRUEGER, Anne O. *The Political Economy of Controls: American Sugar*. NBER Working paper Series. Durham, NC: Duke University Press, 1998.

LACARTE MURÓ, Julio A. *Ronda Uruguay del GATT: la globalización del comercio mundial*. Montevideo: Fundación de Cultura universitário, 1994.

LACOMBE, Philippe, et. al. *Agriculteurs et espace rural*. In.: ALLAIRE, Gilles, HUBERT, Bernard et LAGLET, A. (orgs) – *Nouvelles Fonctions de l'Agriculture et de l'Espace Rural – Enjeux et defiesidentifies par larecherché – Actes du colloque de Toulouse*. Paris: Éd. INRA, dezembro de 1996, p. 17-18.

LAFER, Celso. O GATT, a Cláusula da Nação Mais Favorecida e a América Latina. In.: **Revista de Direito Mercantil**, v.X, n.3. São Paulo: MALHEIROS, 1971.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. In.: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2012.

LIMA, Thiago. O contencioso do Algodão: cenários para mudança na política de subsídios dos EUA. In.: **Revista Brasileira de Política Internacional**.vol.40, n.1. Brasília: RBPI, 2006. p. 139 – 158.

LAMBERT, Jean-Marie. **Curso de Direito Internacional Público: A Regência Neoliberal**. Goiânia: 2ª edição, 2002.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Internacional Público: O Mundo global**. 3ª ed. Goiânia: Kelps, 2001.

MACHADO, Altair Toledo; SANTILLI, Juliana; MAGALHÃES, Rogério. **A agrobiodiversidade com enfoque ecológico: implicações conceituais e jurídicas**. Brasília: Embrapa Biodiversidade, 2008.

MAIOR, Luiz A. P. A crise do multilateralismo econômico e o Brasil. In.: **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 47, vol.2. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004. p. 163 – 190.

MAGALHÃES, Luiz Roberto P. de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: A necessidade de maior liberdade para a Ação Governamental dos Países em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.

MARTINS, José de S. **Capitalismo e tradicionalismo**. São Paulo: HUCITEC, 1975. p.177.

MEADE, James. *The Theory of Economic Externalities. The Control of Environmental Pollution and Similar Social Costs*. Genebra: Sijthoff, 1973.

MESQUITA, Paulo Estivallet de. **Multifuncionalidade e Preocupações Não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC**. Brasília: Funag, 2005.

MESSERLIN, Patrick A. *Reforming Agricultural Policies in the Doha Round*. In: **Economic Development and Multilateral Trade Cooperation**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2006.

MICKELSON, Karin. *Rhetoric and Rage: Third World Voices in international legal Discourse*. *Wisconsin International Law Journal*. Vol. 16, nº 2. Madison: UBC faculty of Law, 1998. p. 353 – 419.

\_\_\_\_\_. *Taking Stock of TWAIL Histories*. *International Community Law Review*. vol.10. Vancouver: MartinusNijhoff Publishers, 2008. p.355 – 362.

MOLKE, Konrad Von. *Negotiating subsidy reduction in the world trade organization*. Winnipeg: IISD, 2003.

MOREIRA, Roberto José. **Renda da natureza e territorialização do capital:** reinterpretando a renda da terra na competição intercapitalista. *Estudos Sociedade e Agricultura*, nº. 4, Rio de Janeiro: 1995. p.89-111.

MOYO, Dambisa. *Dead Aid: Why Aid makes Things Worse and How There is Another Way for Africa*. England: Penguin Books, 2010.

MUTUA, Malaku. *What is TWAIL? American Society of International Law Proceedings. Proceedings of the 94th Annual Meeting*. Nova Iorque: SUNY Buffalo Law School, 2000. p.31 – 39.

MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can undercut the Environment and the Economy*. Washington: Island Press, 2001.

NAKADA, Minoru. **A OMC e o Regionalismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

OECD. *Agricultural policies in OECD countries and emerging economies*. Paris: OECD Publishing, 2011.

\_\_\_\_\_. *An Analysis of Officially Supported Export Credits in Agriculture*. Paris: OECD publishing, 2000.

\_\_\_\_\_. *Agriculture Support: how is it measured and what does it mean?* Paris: Policy Brief, 2004.

\_\_\_\_\_. *Developments in Agricultural Policy and Support*. In: **Agricultural Policies: Monitoring and Evaluation 2012, OECD Countries**. Paris: OECD Publishing, 2012.

\_\_\_\_\_. *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*. Paris: OECD Publishing, 2005.

\_\_\_\_\_. *Producer and Consumer Support Estimates: OECD Database 1986-2004 User's Guide*. Paris: OECD, 2005.

\_\_\_\_\_. *Réforme de la politique agricole: nouvelles orientations, le rôle des paiements directs au revenu*. Paris: OECD, 1994

OLIVEIRA, Luciana Maria de. **Exportação Agrícola** – A Regulamentação dos Subsídios na OMC. Curitiba: Juruá, 2008.

OKAFOR, Obiora. *Newness, imperialism and international legal reform in our time: A TWAIL perspective*. Osgoode Hall Law Journal. Vol. 43, nº. 2. Toronto: York University, 2005. p.171 -191.

PAARLBERG, Robert L. *The Uruguay Round and Agriculture: International Path to Domestic Policy Reform*. Paper 96-1, Estados Unidos: The Weatherhead Center of International Affairs. Harvard University, 1996.

PATRICK, Steward. *Best laid Plans: The Origins of American Multilateralism and the dawn of cold war*. Estados Unidos: Rowman and Littlefield Publishers Inc., 1964.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI. In.: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2012.

PEREIRA, Celso de T.; COSTA, Valéria M. C e ARAUJO, Leandro R. de. 100 Casos na OMC: a experiência brasileira em solução de controvérsias. In.: **Revista Política Externa**. vol. 20, n.4. São Paulo: USP, 2012. p. 121 – 134.

PEREIRA, Gina; ALVES, Virgínia e CARDOSO, Teresa. Portugal tem 220 mil agricultores pagos para não plantar. **Jornal de Notícias**. Portugal: 11 jun. 2011. Disponível em: [http://www.jn.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx?content\\_id=1875684](http://www.jn.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx?content_id=1875684). Acesso em 02 out. 2013.

POTTER, Clive. *Multifunctionality as an agricultural and rural policy concept. Sustaining Agriculture and the Rural Environment: Governance, Policy and Multifunctionality*. Edited by Floor Brouwer. Estados Unidos: Edward Elgar Publishing, 2004.

RAJAGOPAL, Balakrishnan. *Locating the Third World in Cultural Geography. Third World legal Studies: Postcolonialism, Globalization and Law*. vol.15. Valparaíso: Scholarvalpo, 1999.

RAMOS, Ana Cristina L. **Ajuda Alimentar Europeia: cooperação ou neo-protecionismo.** Estudo de Impacto da BSE. Junho de 2002. Dissertação de mestrado defendida e aprovada pela Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, 2002.

RSPCA. **Hard boiled reality: animal welfare-friendly egg production in a global market.** Bélgica: Eurogroup for Animal Welfare, 2012.

SANTOS, Régis Ricci dos. A territorialização do capital e as relações camponesas de produção. Campo território. In.: **Revista de Geografia Agrária**. v.2, n.3. Uberlândia: 2007. p.40-54.

SEGARRA, María Serrano. **La Crisis Económica de 1929: Roosevelt y el New Deal.** *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*. Vol.I, n.6. Espanha: Universidad Miguel Hernández de Elche, 2010.

SMITH, D. Andrew; TREBILCOCK, Michael J. **State-Owned Enterprises in Less Developed Countries: privatization and Alternative Reform Strategies.** vol. 12. Holanda: European Journal of Law and Economics, 2001. p. 217-252.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia.** São Paulo: Editora Gaia, 2003.

SINGER, Paul. **Aprender Economia.** Brasília: Ed. Brasiliense, 1983. p. 11-23.

STEWART, Terence P. **The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992).** vol. VI, parte I. Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers e Martinus Nijhoff Publishers, 1999. p.117.

VEIGA, José Eli da. **Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos.** São Paulo: Annablume, 1994.

UE. **Council Regulation on protection against subsidised imports from countries not members of the European Community.** EC No 597/2009 of 11 June 2009. Bruxelas: European Commission, 2009. WTO.

UNCTAD. *Addressing the global food crises: key trade, investment and Commodity Policies in Ensuring Sustainable Food Security and Alleviating Poverty*. Roma: Unctad, 2008.

\_\_\_\_\_. Agricultura. **Curso de Solução de Controvérsias em Comércio Internacional, Investimento e Propriedade Intelectual**. Nova Iorque e Genebra: Nações Unidas, 2003.

\_\_\_\_\_. *The 2008 Food Price Crises: Rethinking Food Security Policies*. New York: G24 Discussion Paper Series, 2009.

UNDP. Malawi: *HDI Values and rank Changes in the 2013. Human Development Report*. Nova Iorque: United Nations Development Programme, 2013.

United Nations. *National Accounts Main Agregates Database Basic*. New York: Data Selection, 2012. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/snaama/selectionbasicFast.asp>. Acesso em: fev.2013

TANCU, Mihaela-Daniela. *US' and Eu' Agricultural Policies in the Context of GATT/WTO*. Dinamarca: Arrhus University Centre of Business Law, 2010.

VARELLA, Marcelo Dias. A crescente complexidade do sistema jurídico internacional: alguns problemas de coerência sistêmica. In.: **Revista de Informação Legislativa**, v.42, n;167, p. 140-141, jul/set. 2005.

VEIGA, José Eli da. **Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos**. São Paulo: Annablume, 1994.

U.S. Congress. *Government Subsidy Historical Review*. 92º Congresso, 2ª sessão, 03 abr. 1972. Washigton: GovernmentPrinting Office, 1972.

WAGNER, Philip L.; MIKESELL, Marvin W. Temas da Geografia cultural. In: CORRÊA, R. L.;ROSENDAHL, Z. (Orgs.) **Geografia cultural**: um século. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2000.

WALTERS-BAYER, Ann; HAVERKORT, Bertus; REIJNTJES, Coen. **Agricultura para o futuro**: uma introdução à agricultura sustentável e de baixo uso de insumos externos. Rio de Janeiro: Leusden, 1999.

WINHAM, Gilbert R. *The Evolution of international Trade Agreements*. Londres: University of London Press Inc., 1992

WOUTERS, Jan; COPPENS, Dominic. *An Overview of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. In.: Law and Economics of Contingent Protection in International Trade*. Edited by Kyle W. Bagwell, George A. Bermann, and Petros C. Mavroidis (eds). New York: Cambridge University Press, 2009

WTO. AIE/22. *Non-trade Concerns in a Multifunctional Agriculture – Implications for agricultural Policy and the Multilateral Trading System*. Genebra: WTO, 2/6/1998.

\_\_\_\_\_. *Agreement on Agriculture*. 1995. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf)>. Acesso em 19 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. *Countries, alliances and proposals*. Genebra: Agriculture negotiations: backgrounder, 2009. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negs\\_bkgrnd04\\_groups\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd04_groups_e.htm)>. Acesso em 02 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. *Subsidies, Trade and the WTO. In.: World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. Genebra: WTO, 2006.

\_\_\_\_\_. G/AG/AGST. *Supporting Tables for Commitments on Agricultural Subsidization*. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_groups\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_groups_e.htm)>. Acesso em 05 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. *The Doha Round*. Genebra: Trade topics, 2014. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dda\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm)>. Acesso em 03 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. *The WTO and Preferential Trade Agreements*. Genebra: WTO, 2011.

\_\_\_\_\_. *Understanding the WTO*. Genebra: World Trade Organization Information and External Relations Division, 2011.

\_\_\_\_\_. WT/DS22/AB/R. **Brasil – Medidas que Afetam o Coco Desidratado**. 21.02.1997. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds22\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds22_e.htm)>. Acesso em 29 out. 2013.

\_\_\_\_\_. WT/DS27/AB/R. **Comunidades Europeias – Regime de Importação, Venda e Distribuição de Bananas**, 09.09.1997. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds27\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm)>. Acesso em 29.10.2013.

\_\_\_\_\_. WT/DS70/R. *Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*. 14.04.1999. Disponível em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds70\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds70_e.htm). Acesso em 29.10.2013.

\_\_\_\_\_. WT/DS103/R. *Canada — Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products*. 03 dez. 2001. Disponível em [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds103\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds103_e.htm). Acesso em 31 out. 2013.

\_\_\_\_\_. WT/DS267. **Contencioso Brasil – EUA sobre os Subsídios concedidos ao Algodão, 27.09.2002**. Disponível em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds267\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm) . Acesso em 06 out. 2013.

\_\_\_\_\_. WT/DS266. **Contencioso Brasil - União Européia sobre os Subsídios concedidos ao Açúcar, 27.09.2002**. Disponível em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds266\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds266_e.htm). Acesso em 06 out. 2013. Acesso em 27 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. WT/MIN(01)/DEC/2. *Doha Ministerial Declaration*. Doha: 20 nov. 2001. Disponível em: < [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm) >. Acesso em 02 mar.2014.



