

**SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO NO
ÂMBITO AGRÍCOLA: DESAFIOS IMPOSTOS AOS
PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NA PROTEÇÃO
DOS DIREITOS HUMANOS À ALIMENTAÇÃO**

**MULTILATERAL TRADE SYSTEM TO
AGRICULTURAL PRODUCTS: CHALLENGES FOR
DEVELOPING COUNTRIES IN THE PROTECTION OF
HUMAN RIGHTS TO FOOD**

Maria Cristina Gomes da Silva D'Ornellas¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo compreender a regulamentação do comércio agrícola no cenário internacional, seus desafios e perspectivas no âmbito dos direitos humanos à alimentação. Para tanto, utiliza o método de abordagem dedutivo, de modo que é realizado um raciocínio a partir de aspectos gerais da regulamentação da questão agrícola no cenário internacional a fim de se compreender, particularmente, como a preservação dos interesses de determinados países foi inculcada no âmbito do sistema multilateral de comércio e como tal situação tem atingido a proteção dos direitos humanos à alimentação nos países em desenvolvimento. Em relação aos métodos de procedimento, são empregados os métodos histórico e monográfico. Estes são utilizados para identificar e analisar as diversas iniciativas conduzidas por organizações internacionais, orientadas para a proteção dos direitos humanos, mas que contemplam o direito à alimentação. Da mesma forma, estes métodos são observados para explicar como se deu o desenvolvimento do sistema multilateral de comércio, na esfera das negociações para liberalização do setor agrícola, a partir do estudo da evolução do GATT até a atual situação da OMC. Assim, o texto parte da análise do direito à alimentação e do conceito de segurança alimentar. O mesmo segue com exame das principais regras do Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai e seus efeitos para a proteção do direito à alimentação nos países em desenvolvimento. Finalmente, discorre sobre as negociações multilaterais para o comércio agrícola, conduzidas no âmbito da atual Rodada Doha.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Direito à Alimentação; Comércio Agrícola; Sistema Multilateral de Comércio; Organização Mundial do Comércio.

ABSTRACT

This article aims to understand the regulation of agricultural trade in the international arena, its challenges and prospects within the human rights to food. Therefore, the method of approach uses deductive line, so it is conducted through a reasoning from general aspects of regulation of agricultural issue in the international arena in order to understand, particularly, as the preservation of the interests of certain countries was inculcated within the multilateral trading system and how such a situation has reached the protection of human rights to food in developing countries. Regarding the methods of procedure, the methods employed are the historical and monograph. These are used to identify and analyze the various initiatives undertaken by international organizations, aimed at protecting human rights and, that include the right to food. Similarly, these methods are observed to explain how was the development of the multilateral trading system, in the sphere of negotiations for liberalization of the agricultural sector, from the study of the evolution of GATT to WTO current situation. Thus, the text begins by examining the right to food and the food security concept. It then goes with the examination

of the main rules of the Agreement on Agriculture of the Uruguay Round and its effects on the protection of the right to food in developing countries. Finally, discusses multilateral negotiations for agricultural trade, conducted under the current Doha Round.

Key words: Human Rights, Right to Food; Trade in Agriculture; Multilateral Trade System; World Trade Organization.

1. INTRODUÇÃO

O processo de liberalização comercial, ao mesmo tempo em que busca favorecer o aumento dos níveis de riquezas e produtividade através da eficiência da alocação de recursos escassos e da intensificação dos fluxos comerciais, possui implicações na garantia dos Direitos Humanos. Se por um lado, os que advogam pela intensificação do processo de liberalização comercial, reiteram que este seria capaz de reduzir uma série de distorções observadas no mercado internacional, estimular a produtividade e estabelecer regras que buscariam solidificar um sistema multilateral de comércio equitativo, por outro, há os que observam que este é capaz de colocar em risco questões relacionadas à preservação de determinados direitos de natureza socioeconômicas, tais como direito à alimentação.

O Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai – AARU, negociado durante a Rodada Uruguai, tratou de consolidar internacionalmente regras voltadas para regulamentar o comércio agrícola, que não deixaram de abarcar políticas protecionistas traçadas nacionalmente. No que diz respeito ao apoio doméstico para o setor, por exemplo, adotou um sistema de “caixas” que trouxe como principal resultado, a possibilidade para muitos países desenvolvidos manterem uma grande parte de seus programas discriminatórios e, assim, evitarem que os países em desenvolvimento pudessem questionar legalmente os efeitos de tais medidas protecionistas. Além disso, permitiu o uso continuado de subsídios à exportação. Da mesma forma, o AARU não impediu que países desenvolvidos, tais como Estados Unidos e CE, permanecessem protegendo os seus mercados contra a competitividade alcançada por alguns países em desenvolvimento no setor agrícola. Isto é, o protecionismo levado adiante pelos países desenvolvidos além de impedir que a produção agrícola dos países em desenvolvimento atinja outros mercados, ainda gera um cenário de completa deslealdade em seus mercados locais, especialmente, no que diz respeito à injusta concorrência imposta à produção agrícola de seus pequenos agricultores.

Diante dos limitados resultados do AARU, a Declaração Ministerial de Doha determinou que houvesse a substancial ampliação do acesso a mercados, a substancial redução das medidas de apoio doméstico e a redução (visando à eliminação) dos subsídios à exportação concedidos para o setor agrícola. Contudo, estabeleceu prazos limites (*deadlines*) que não foram obedecidos. Na data marcada para a Conferência Ministerial de Cancun (setembro de 2003), as modalidades de negociação e os *drafts* dos compromissos que deveriam ser assumidos pelos membros da OMC estavam longe de serem alcançados. A formação do G20 foi somente mais uma das evidências do clima de insatisfação entre os participantes do SMC. Liderado por Brasil, Índia e África do Sul, o G20 foi formado com o objetivo de auxiliar os países em desenvolvimento a deixarem de lado um papel secundário nas negociações multilaterais para, efetivamente, apresentarem as suas demandas comerciais. Houve o colapso das negociações na Reunião Ministerial de Cancun em 2003 e, em dezembro de 2005, na Conferência Ministerial de Hong Kong, somente modestos progressos foram negociados. Ao longo dos anos de 2006, 2007 e 2008, foram apresentadas novas propostas para o comércio agrícola. Porém, o ânimo dos membros da OMC e as suas expectativas de avanço no sistema multilateral estavam tão baixos em 2009, que para a data marcada da Conferência Ministerial de Genebra, ficou decidido que não seriam realizadas negociações. Desde a última Conferência Ministerial, ocorrida em Genebra em dezembro de 2011, permanecem sérias dúvidas sobre a possibilidade de reverter os efeitos de tantas medidas distorcivas existentes para o comércio internacional no setor agrícola e, se, efetivamente, os direitos humanos à alimentação serão acolhidos pelos membros de tal Organização.

Desta forma, é a partir dos pontos acima referidos, que se questiona as implicações negativas geradas, sobretudo, desde a adoção do AARU, quanto as três obrigações primordiais que os Estados devem reconhecer quanto ao direito à alimentação – respeitar, proteger e realizar. Isto é, para respeitar, os Estados não devem promover quaisquer medidas que bloqueiem o acesso livre e permanente a uma alimentação saudável; para proteger, os Estados têm o dever de tomar medidas para impedir que terceiros privem os cidadãos desse direito e; finalmente, para realizar, os Estados tanto têm o dever de prover a alimentação às pessoas que não conseguem garantir de forma autônoma sua alimentação quanto o de promover políticas públicas que garantam a realização do direito à alimentação de toda sua população.

2. DIRETO À ALIMENTAÇÃO E SEGURANÇA ALIMENTAR EM ÂMBITO INTERNACIONAL

No marco dos direitos humanos², a Declaração Universal dos Direitos humanos (DUDH), foi o primeiro documento a reconhecer o direito à alimentação em âmbito internacional. Tal representação ocorre a partir da determinação de que “toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação”. (DUDH, 1948). Posteriormente, a Organização das Nações Unidas (ONU) destacou a importância do direito à alimentação, em seu Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Assim, o artigo 11 do PIDESC trouxe duas normas distintas, porém relacionadas – o direito das pessoas à alimentação adequada e o direito destas estarem livres da fome: (NARULA, 2006, p.12)

Artigo 11

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.

2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos:

a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais;

b) Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares.

Levando em conta certo consenso normativo que se relaciona ao direito à alimentação e aos direitos humanos, é possível perceber que um dos elementos mais importantes em ambas as ideias é a definição de segurança alimentar. O conceito de segurança alimentar tem a sua origem no período que seguiu o final da Primeira Guerra Mundial, quando a preocupação dos Estados estava voltada a questões concernentes ao plano militar e, por conseguinte, ao risco de um país ser dominado por outro, nas situações em que não detivesse efetivo controle sobre o seu fornecimento de alimentos. (MALUF, MARQUES, MENEZES,

2012). Por esta razão, nesse primeiro momento, a ideia de segurança alimentar encontrava o seu objetivo tanto na formação de estoques estratégicos de alimentos, quanto na busca de autossuficiência alimentar.

Em decorrência da crise de escassez de alimentos de 1972-1974, o conceito voltou à tona em âmbito internacional, através da 1ª Conferência Mundial de Segurança Alimentar, promovida pela FAO, em 1974³. Considerando que este foi um período em que “os estoques de alimentos estavam bastante escassos, com quebras de safras em importantes países produtores”, o tema da segurança alimentar permaneceu associado à capacidade de produção agrícola. (MALUF, MARQUES, MENEZES, 2012) De certa forma, tal situação veio corroborar com intensificação do que se convencionou chamar de revolução verde. Marcada pela inserção de tecnologia na área agrícola, o processo produtivo apregoado pela revolução verde incentivou a utilização de fertilizantes químicos e agrotóxicos, incorporação da biotecnologia, irrigação e máquinas. Os seus benefícios poderiam ser apontados, na medida em que possibilitou um aumento de produtividade agrícola, sem a necessidade de uma significativa ampliação de áreas cultivadas. Porém, este aumento de produtividade agrícola que pretendia acabar com quaisquer temores relacionados ao desabastecimento mundial de alimentos, além de não alcançar tal objetivo, veio associado a elevados custos. O intenso uso de fertilizantes químicos e agrotóxicos, por exemplo, gerou a contaminação de recursos hídricos, degradação do solo, além de sérios problemas de saúde. (JOSEPH, 2011, p. 203)

O conceito de segurança alimentar somente foi revisado pela FAO, em 1983. Foi a percepção de que a segurança alimentar deveria abranger dois níveis e/ou perspectivas – segurança alimentar em nível nacional (regional) e segurança alimentar em nível individual (familiar) – que contribuiu para a evolução do conceito. Sob a primeira perspectiva, a segurança alimentar seria atingida quando um Estado contasse com uma quantidade suficiente de alimentos para atender a sua população. Tal autossuficiência, poderia ser atingida através da sua própria capacidade produtiva, importação de mantimentos, ou mesmo, ajuda alimentar. A segurança alimentar em nível individual, no entanto, somente seria atingida quando todos os indivíduos de um Estado tivessem, efetivamente, acesso à alimentação adequada.

Uma contribuição crucial para que houvesse essa troca de enfoque, foi a *Theory of Famine*, desenvolvida e apresentada por Amartya Sen entre as décadas de 1970 e 1980. (SEN, 1980) Através do estudo de diferentes situações de fome, ele demonstrou que, mesmo sem qualquer declínio da disponibilidade de alimentos, a população de um país poderia sofrer por não contar com os meios necessários para obtê-los, provando que o lema de que “fome se acaba com agricultura forte” não corresponde necessariamente à realidade.

No ano de 1992, em Conferência Internacional de Nutrição em Roma, que se incorporaram estes novos aspectos. Na Declaração Mundial de Nutrição, em seu primeiro ponto, as nações reunidas se manifestam sobre o problema sobre esta nova ótica, expondo: “Reconhecemos que, globalmente, há comida suficiente para todos e que o acesso desigual é o principal problema” (FAO, 1992).

Em meio a tantas discussões, então, em 1996 o *World Food Summit* adotou por consenso os documentos intitulados Rome Declaration on *World Food Security* e *World Food Summit Plan*. Conforme o apresentado por tal reunião de cúpula ocorrida no âmbito da FAO, segurança alimentar existe quando “todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável”. Dessa forma, o encontro tratou da elaboração de um plano de ação para evitar o agravamento da fome no mundo e melhorar a qualidade de vida da população mundial até o ano de 2015. Isso se fez necessário, porque a fome e a subnutrição permaneciam desenfreadas em várias partes do mundo, sobretudo, em países em desenvolvimento – situados na América Latina, África e Ásia – que mesmo em alguns casos, não enfrentam muitas dificuldades com aspectos relacionados à infraestrutura para produção agrícola, mas com a má distribuição e falta de acesso aos alimentos produzidos. (AHLUWALIA, Pooja, 2004, p. 8) Assim, diante de tal constatação, foram elaboradas metas cuja execução traçava o desafio de melhorar o acesso aos alimentos inserido no contexto da erradicação da pobreza, da promoção e do fortalecimento dos sistemas jurídico. Além disso, a proteção do direito à alimentação de todas as pessoas deveria estar atrelada a melhoramentos nas áreas da saúde, educação, alfabetização e ensinamentos de outros conhecimentos técnicos na área da agricultura, pesca e pecuária, assim como no desenvolvimento econômico e social do setor rural entre outros deveres. (FAO, WFS, 1996)

Foi Comentário Geral n. 12 do Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - o mecanismo de supervisão do PIDESC – elaborado em 1999, no entanto, que se tornou especialmente significativo. O objetivo do comentário foi esclarecer e ampliar o significado do PIDESC - Artigo 11. Assim, o Comentário define que “o direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para a sua obtenção”. Sob a perspectiva de Helfer e Austin (2011, p. 372), tal artigo foi muito importante se comparado a outros tratados internacionais. No entanto, mesmo prevendo um tratamento extensivo aos direitos humanos à alimentação, este não foi capaz de resolver “muitas questões importantes sobre o significado e o alcance de tal direito”. (HELPER e AUSTIN, 2011, p. 372)

No ano de 2002, a partir da observação de que as metas então fixadas no ano de 1996 não seriam cumpridas em tempo estipulado, 2015, novamente promove-se outra conferência, com o fim de acelerar as mudanças estabelecidas na reunião anterior. O *World Food Summit – Five Years Later*, revisou as metas não cumpridas e elaborou outro plano, visando acelerar o processo de mudança na situação da fome mundial. Contou, desta vez, com a participação de 600 representantes de ONGs e da sociedade civil, reafirmando os compromissos então dispostos em conferência anterior, mencionando a importância da nutrição adequada, assim como ressaltam a importância da biotecnologia:

25 . Apelamos à FAO, em conjunto com o CGIAR e outros institutos de pesquisa internacionais, para avançarem as pesquisas agrícolas e pesquisas em novas tecnologias, incluindo a biotecnologia. (WFS-Five Years Later, 2002).

A partir do século XXI, então, a FAO passa a dar ênfase à biossegurança, de forma a garantir que produção de alimentos não ocorresse sem a observância de parâmetros de qualidade, como define:

Biossegurança é uma abordagem estratégica e integrada que engloba os quadros políticos e regulatórios (incluindo os instrumentos e atividades) que analisam e gerem os riscos nos setores da segurança alimentar, da vida e saúde animal, e da vida e saúde vegetal, incluindo o risco ambiental associado. (FAO, 2003)

Não se abandona, então, a preocupação em relação o processo de produção de alimentos, que traz consigo inovações na área da engenharia genética. Como discorre Suzi Barletto Cavalli:

Nos anos 90s, é preconizada a nova revolução verde: revolução genética, unindo a biotecnologia e a engenharia genética, promovendo assim significativas transformações na agricultura mundial. O aumento da produtividade, a maior resistência às doenças e às pragas, o decréscimo no tempo necessário para produzir e distribuir novos cultivares de plantas, provavelmente com produção de novos organismos vegetais e animais, são alguns ícones que a biotecnologia e a engenharia genética estão criando. (CAVALLI, 2001, p. 41)

Há a necessidade, porém, de aliam-se correntes estratégicas, de forma que a engenharia genética não interfira na biodiversidade dos países em que é amplamente aplicada. Em oposição à utilização indiscriminada desta tecnologia, atuam aqueles defensores da Soberania Alimentar, que preconizam a produção sustentável e ecológica, assim como a liberdade de escolha do seu modo de produção, ideais estes inicialmente postulados pela Via Campesina⁴. As críticas por estes formuladas estão, por exemplo, na não observância da proteção da biodiversidade do país em que se implementam as novas culturas modificadas, pela introdução do modelo de monocultura, e por ser um sistema com o ênfase na exportação. Como apontado por Smita Narula: “The replacement of varied local food crops with commercial cash crops can also damage local ecosystems, leading to decreased food production over the long-term.” Além disso, o autor afirma que “[...] dramatic reduction in biodiversity threatens agriculture and food security, as it decreases the available range of genetic material for developing crops with increased yields and enhanced pest and disease resistance”. (2006, p. 23)

Inserido nesse contexto, vale a pena reproduzir o expresso por Valente:

[...] a realização do direito humano à alimentação adequada depende de muito mais do que da simples disponibilidade de alimentos, mesmo que saudáveis. Depende do respeito a práticas e hábitos alimentares, do estado de saúde das pessoas, da prestação de cuidados especiais a grupos humanos social e biologicamente vulneráveis (crianças, gestantes, idosos, portadores de necessidades especiais, entre outros) e de estar inserido em um processo de construção da capacidade de todo ser humano de alimentar e nutrir a si próprio e à sua família, com dignidade, a partir do seu trabalho no campo ou na cidade. (VALENTE, 2003, p. 54)

Desse modo, também se assenta a ponte que o tema da segurança alimentar compõe entre segurança, comércio internacional e direitos humanos, apontando a necessidade de uma

refundação das bases da economia internacional mais equitativa e que incluía mais o interesses dos hipossuficientes, sob a pretensa regulação da OMC.

3. O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO DA OMC E A SEGURANÇA ALIMENTAR

Muitas décadas de medidas governamentais desleais relacionadas ao comércio internacional, formas de ajuda alimentar equivocadas e políticas de produção e / ou novas tecnologias, têm contribuído para enfatizar a necessidade de o Sistema Multilateral de Comércio (SMC) endereçar adequadamente o tema da segurança alimentar. Como foi dito anteriormente, os atuais instrumentos de direitos humanos já poderiam ser ou deveriam ter sido usados para influenciar o comércio internacional. Entretanto, ainda há muitas áreas onde o sistema de comércio multilateral - implementado pela OMC - cria obstáculos para o respeito e para o cumprimento de tais direitos.

Primeiramente, é pertinente perceber que o processo de liberalização comercial multilateral levado adiante pelo Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (sigla GATT, em inglês) e continuado pela Organização Mundial do Comércio é rico em paradoxos, desde o momento em que foi estabelecido. Se inicialmente o idealizado era um sistema que fornecesse as bases institucionais e legais para um novo regime de comércio mundial, essa situação não se configurou em todos os setores envolvidos no processo.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, são os Estados Unidos e as Comunidades Europeias (CE) que lideram o processo de liberalização comercial multilateral. Países essencialmente industriais lograram de variadas formas manter a intensificação das regras para o comércio agrícola longe dos principais tópicos discutidos pelos negociadores do GATT. A respeito disso, concluíram oito rodadas de negociações multilaterais no âmbito do sistema multilateral de comércio. Entretanto, nas primeiras sete rodadas, trouxeram resultados tão pouco edificantes para a agricultura, que demonstraram, de fato, a total ausência de comprometimento com a temática agrícola. Iniciaram-se as mudanças quando o ambiente em que se desenvolvia o comércio agrícola internacional tornou-se insuportável, inclusive para aqueles que reiteradamente adotavam políticas protecionistas.

Não é difícil imaginar que houve numerosos argumentos que estes Estados buscaram, como justificativas para muitas das políticas intervencionistas que foram persistentemente adotadas, visando proteger os seus setores agrícolas. Entre as justificativas, estiveram aquelas associadas à importância da agricultura para o desenvolvimento de outros setores da economia, mas também as associadas a questões estratégicas relacionadas à segurança nacional. Segundo Desta:

Historically speaking, the most important consideration [behind the interventionist behaviour of states in their agricultural sectors] is the desire to achieve domestic self-sufficiency in food items which, obviously, has a national security aspect within it. (DESTA, 2002, p.308)

Europa Ocidental e Japão, por exemplo, sofreram durante a guerra com a falta de abastecimento de alimentos, e parte de suas populações enfrentou a desnutrição, incluindo a fome. Portanto, por um longo período que se seguiu às grandes guerras, a memória de tais circunstâncias deixou a sua marca, e mesmo com o passar do tempo, incutiu reflexos em qualquer das decisões que envolvessem o risco de escassez de alimentos em seus territórios.

Entretanto, além da manutenção de estoques públicos de alimentos, outras medidas foram adotadas e justificadas sob a perspectiva da segurança alimentar, no período que antecedeu o estabelecimento da OMC e ainda permanecem nos dias de hoje. As doações de alimentos, implementadas por meio de medidas de “ajuda alimentar”, por exemplo, foram reguladas pelo Convenção da Ajuda Alimentar, em 1963. A ideia deveria ser auxiliar países com dificuldades em alimentar a sua população, através do equilíbrio entre a quantidade prevista para o abastecimento de alimentos pelo país provedor e a efetiva necessidade do país receptor. Porém, os programas de ajuda alimentar sempre foram capazes de gerar dois tipos de efeitos que interferem no funcionamento do mercado: 1). efeitos relacionados às exportações de competidores; 2). efeitos relacionados à produção ou comercialização do produto provido como ajuda alimentar (ou produto substituto), no âmbito do próprio país que recebe tal ajuda.

Programas de ajuda alimentar que deslocam a produção nacional ou alteram de forma significativa hábitos alimentares, pouco contribuem com a segurança alimentar do país auxiliado. Somente se transformam em instrumentos capazes de atenderem interesses particulares, nos países doadores. Conforme a OXFAM, por exemplo, ao mesmo tempo em

que os Estados Unidos são os maiores doadores mundiais de ajuda alimentar, apenas 40 centavos de cada dólar gasto pelo contribuinte estadunidense em esse tipo de programa vão de fato para a compra de alimentos. (2011, pp. 39-40) O resto do valor dispendido pelo governo norte-americano, acabam com empresários oriundos do agronegócio e de empresas de transporte.

Porém, a situação acima exemplificada, é somente um dos desafios impostos aos países em desenvolvimento, na esfera da proteção dos direitos humanos à alimentação. O Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai sequer refere os direitos humanos à alimentação. O que existe, atualmente, é o reconhecimento de que as implicações do Acordo ao direito à alimentação, sobretudo, no que diz respeito às mudanças estruturais que este exigiria no mercado global de alimentos, deveriam ser observadas como questões não-comerciais (non-trade concerns) e avaliadas na próxima rodada de Negociações - Rodada Doha. (HAWKES e PLAHE, 2013, p. 24)

3.1 As implicações do Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai no âmbito da segurança alimentar

Foi durante a Rodada Uruguai de negociações, que os Estados concordaram em estabelecer o Acordo sobre Agricultura (AARU), com o objetivo de criar regras comerciais multilaterais para a liberalização de produtos agrícolas. Com a regulamentação alcançada pelo AARU, regras mais estritas para o comércio internacional de produtos agrícolas foram tomadas. Para a redução das barreiras comerciais aplicadas ao comércio agrícola, esse acordo adotou uma sistemática baseada em três pontos específicos: (a) o aumento do acesso a mercados; (b) a redução dos subsídios às exportações e (c) a redução das medidas de apoio interno.

(a) Quanto ao primeiro dos pontos — acesso a mercados —, o AARU não apenas determinou a substituição das barreiras não tarifárias (isto é, o sistema de imposição de quotas, licenças de importação discricionárias, preços mínimos de importação, taxas variáveis sobre as importações), aplicadas ao comércio agrícola por tarifas equivalentes — sistema de tarifação —, como também introduziu obrigações adicionais para consolidá-las e/ou reduzi-las. Esse processo foi uma maneira de se fixar critérios para quantificar as barreiras não tarifárias, de modo que se observasse uma base objetiva para a sua redução. As

tarifas resultantes desse cálculo poderiam ser expressas em termos percentuais (tarifas *ad valorem*) ou através de uma soma fixa por unidade ou por quantidade (tarifas específicas). Porém, a determinação de tais regras não deixou de atingir a proteção do direito à alimentação. Na medida em que as reduções foram acordadas a partir de metas estabelecidas que consideravam as tarifas consolidadas e não efetivamente aplicadas, essa sistemática privilegiava aquelas partes contratantes que mantinham níveis tarifários elevados e picos tarifários em produtos considerados chave, isto é, os países desenvolvidos. Ocorre que tais países mantinham tarifas muito mais heterogêneas (com excessivos picos tarifários), se comparadas com as adotadas pelos países em desenvolvimento.

Sobre as medidas especiais de salvaguardas, cabe referir que estas foram introduzidas para permitir que tarifas de importação “extras” fossem aplicadas automática e temporariamente, naquelas situações em que os volumes de importação de produtos agrícolas ultrapassassem um determinado nível ou, também, quando os preços ficassem abaixo de um nível determinado. As medidas de salvaguardas especiais somente poderiam ser aplicadas por aqueles países que aderiram ao processo de tarifificação. Para alguns países, tal como aqueles que fazem parte do MERCOSUL, a adoção desta regra não foi bem vista, pois poderia provocar a incerteza nos ambientes negociais e seriam uma ameaça permanente para os produtores agrícolas competitivos⁵. Entretanto, se para estes países em desenvolvimento as medidas de salvaguardas especiais eram tidas como desnecessárias, a crítica quando ao seu alcance na proteção do direito à alimentação, centrou-se no fato destas serem de limitada utilidade para a maior parte dos países em desenvolvimento. Em um total de 66 países em desenvolvimento, somente 22 países poderiam se beneficiar de tais medidas. (HAWKES e PLAHE, 2013)

(b) O AARU também previu meios de conter os subsídios à exportação. Essa foi uma das principais questões negociadas durante a Rodada Uruguai, pois tardou muito para que os Estados Unidos e as CE (os principais utilizadores dos subsídios à exportação) concordassem com regras elaboradas para esse domínio. Deve-se destacar agora que o AARU não instituiu a completa eliminação desse tipo de subsídio. Permitiu, com efeito, que os subsídios continuassem a ser utilizados em relação à produção agrícola, desde que cumpridos os compromissos de redução por parte dos membros signatários do Acordo. Determinou, assim, que os gastos com subsídios diretos à exportação fossem reduzidos em 36% para os países

desenvolvidos e em 24% para os países em desenvolvimento, com base nos níveis de 1986 a 1990, em um período de seis anos para os primeiros e de dez anos para os segundos. Além disso, estabeleceu que o volume das exportações subsidiadas deveria ser reduzido em 21% para os países desenvolvidos e em 14% para os países em desenvolvimento, nesse mesmo período. Quanto aos países de menor grau de desenvolvimento, houve uma isenção do comprometimento de redução. Considerando que os subsídios à exportação possibilitam a colocação no mercado internacional de produtos agrícolas, a um preço que sequer supera os valores comprometidos para a sua produção, a preocupação com este tipo de medida, por parte do países em desenvolvimento, encontra suporte sob dois aspectos. Por um lado, os países em desenvolvimento exportadores de produtos agrícolas encontram sérias dificuldades para alcançarem competitividade, num mercado mundial tomado por produtos agrícolas cujos preços baixos são frutos de subsídios. Por outro, o ambiente de crise se agrava, já que tais produtos subsidiados podem ser colocados no mercado através de medidas de ajuda alimentar, além de poderem ser vendidos por um preço abaixo do seu custo de produção, sendo que em ambas situações há o desestímulo para a continuidade das produções locais. (CLAPP, 2006)

(c) Em relação ao apoio doméstico, também denominado de apoio interno, cabe referir que, desde o início da Rodada Uruguai até a finalização das negociações, houve questionamentos sobre quais as medidas que deveriam ser controladas. A indefinição quanto às práticas que deveriam ser limitadas pelo AARU e, por conseguinte, enquadradas como medidas de apoio doméstico com capacidade distorciva no mercado internacional foi tão marcante que, mesmo depois de acordadas, era possível identificar elementos contraditórios na regulamentação instituída. É claro que não há como deixar de mencionar que as regras estabelecidas pelo AARU foram “inovadoras”, visto que pela primeira vez na História do SMC políticas agrícolas nacionais passaram a ser reguladas por uma estrutura normativa multilateral/internacional. Todavia, foram tantos os ajustes de última hora ocorridos entre as principais partes negociadoras da Rodada Uruguai que o sistema de controle estabelecido para a concessão de qualquer medida de apoio pelos membros da recém-criada OMC, em muitos casos, tornou-se excessivamente complacente. Em linhas gerais, o AARU tratou de diferenciar em três grupos as formas de apoio doméstico.

A primeira categoria, ou caixa *amarela*, compreende aquelas políticas de apoio interno consideradas essencialmente distorcivas. Por serem capazes de afetar o comércio agrícola internacional, estão sujeitas a limitações e ao compromisso de reduções efetivadas dentro de um determinado período. Para os países que não declararam quais eram as suas medidas de apoio durante a realização do acordo e a previsão dos compromissos, foi fixado um limite mínimo, consistente em 5% das exportações anuais de produtos agrícolas quanto aos países desenvolvidos e 10% em relação aos países em desenvolvimento. Porém, para aqueles países que declararam utilizar medidas distorcivas ao comércio agrícola que ultrapassavam o limite mínimo, tais como pagamentos diretos para os seus agricultores, se comprometeram com reduções calculadas a partir de uma Medida Agregada de Apoio (MAA) - nível anual de apoio, expresso em unidades monetárias, pago ao produtor de determinados produtos agrícolas. Assim, a aplicação de quaisquer dessas medidas distorcivas, conforme o estipulado pelo AARU, deveria apresentar reduções progressivas, para alcançar a marca de 20% para os países desenvolvidos e de 14% para os países em desenvolvimento, sem deixar de obedecer a uma meta anual. Iniciando em 1995, o período de implementação do estipulado foi de seis anos para os países desenvolvidos e de dez anos para os países em desenvolvimento, tomando como base para tal cálculo o período compreendido entre os anos de 1986-1988. Esta foi uma época em que alguns países desenvolvidos aplicavam medidas de apoio doméstico que compreendiam valores especialmente altos, sobretudo no que diz respeito às Comunidades Europeias. Assim, a adoção dessas regras pelo AARU somente favoreceu tais países ricos. (HAWKES e PLAHE, 2013)

A caixa *azul* diz respeito às políticas de apoio interno, capazes de causar distorções no comércio internacional, mas, por estarem relacionadas a programas de controle de produção agrícola, são isentas de compromissos multilaterais para a sua redução. Tal caixa foi um *last-minute* compromisso envolvendo os Estados Unidos e as Comunidades Europeias, que tratou de permitir aos seus produtores a continuidade do pagamento da diferença entre o preço estipulado pelo mercado e o preço mais elevado de garantia conferido aos produtos agrícolas, estipulado a partir de suas linhas governamentais. (DESTA, 2002; HAWKES e PLAHE, 2013)

Na caixa *verde*, estão inseridas todas aquelas políticas que não afetam ou que distorcem minimamente o comércio agrícola internacional. São apoios autorizados, porém de maneira alguma podem vincular-se a algum tipo de garantia de preços aos agricultores. Assim, o AARU estabeleceu os dois critérios básicos que devem ser obedecidos nesse tipo de apoio doméstico, para que se enquadrem na possibilidade de isenção do compromisso de redução: o apoio doméstico em questão deve ser concedido através de um programa governamental que não envolva a transferência de recursos provenientes dos consumidores; e que não esteja vinculado a nenhuma forma de garantia para os produtores tanto em relação ao nível de produção quanto aos preços. Entretanto, não há como negar que alguns dos programas de infraestrutura, de pesquisa e de serviços gerais, através de investimentos ou de programas regionais de assistência, podem afetar o curso normal do comércio internacional, reduzindo as importações ou incrementando as exportações. Mais do que nunca, o fato de o AARU não prever nenhuma limitação à aplicação das medidas da caixa verde em um produto agrícola específico agrava o problema (JOSLING; TANGERMANN; WARLEY, 1996, p. 207). Sem a imposição de limites, há sempre o risco de os membros da OMC traçarem estratégias para enquadrarem boa parte dos seus apoios domésticos entre as medidas isentas de qualquer compromisso de redução. Dito de outro modo, os Estados Unidos e outros países desenvolvidos conseguem lograr maneiras de utilizar a caixa verde para, por exemplo, compensar as reduções que adotaram em seus programas de subsídios à exportação. (HAWKES e PLAHE, 2013, p. 25) Nesse sentido, o AARU reconhece o direito aos membros da OMC de alocarem recursos (fundos) na acumulação ou manutenção de estoques de determinados produtos agrícolas considerados decisivos em programas dessa natureza, mas não remete, especificamente, aos problemas vivenciados pelos pequenos agricultores dos países em desenvolvimento (DESTA, 2002, p. 415). Por tal razão, é possível endereçar algumas reflexões sobre as políticas entendidas como inseridas nas regras previstas para a caixa verde e, que estariam associadas à temática da segurança alimentar, sobretudo, no que diz respeito aos países em desenvolvimento. Primeiramente, é necessário referir que o montante dedicado pelos países em desenvolvimento para as medidas que se encaixam nesse tipo de suporte, ainda está em níveis bastante reduzidos, quando comparado com os valores concedidos pelos países desenvolvidos (ICTSD, 2009, p.7). Mesmo em países como a China, cujos subsídios concedidos no âmbito da caixa verde abarcam 80% do total do suporte conferido na área agrícola, o nível de apoio recebido por cada um de seus agricultores ainda

está muito abaixo daquele concedido pelos países desenvolvidos e, até mesmo, abaixo de média de muitos países em desenvolvimento. (ICTSD, 2009, p.7)

3.2 A regulamentação do comércio agrícola no âmbito da Rodada Doha de negociações

O reinício das negociações na área agrícola no âmbito do sistema multilateral de comércio, remeteu ao estipulado pelo Art. 20 do AARU. O referido Artigo determina que a continuidade do processo de liberalização comercial para o setor agrícola deveria ser retomada no final do ano de 1999.

Houve a Conferência Ministerial de Seattle, mas essa fracassou sem alcançar as metas pretendidas (sobretudo, o lançamento da Rodada do Milênio). Em muito, a tentativa de lançar uma nova rodada de negociações não prosperou, em decorrência das profundas divergências evidenciadas durante tais discussões preparatórias para a referida reunião.

Assim, a primeira fase de negociações para o comércio agrícola ocorreram nos anos de 2000 e 2001. Entre março de 2000 e março de 2001, 126 membros da OMC elaboraram 45 propostas e 3 documentos técnicos, que mais tarde foram desenvolvidos, sobretudo, através de reuniões informais⁶ ocorridas a partir de março de 2001.

Entre os dias 9 e 14 de novembro de 2001, foi realizada em Doha mais uma Conferência Ministerial, reunindo representantes de todos os membros da OMC. Este foi o momento que determinou o início da Rodada Doha de Desenvolvimento, que teria como objetivo principal integrar os interesses defendidos pelos países em desenvolvimento às novas negociações do sistema multilateral de comércio.

Na Declaração Ministerial de Doha, foram definidas as questões agrícolas que deveriam ser tratadas no curso das negociações. Este foi o início da segunda fase das negociações agrícolas. Combinando o previsto no Art. 20 do AARU com a Declaração de Doha, as três metas que prioritariamente deveriam ser definidas nas negociações eram: as melhoras substanciais de acesso a mercados, as reduções de todos os subsídios à exportação, com vistas a eliminá-los e as reduções substanciais nos apoios domésticos capazes de

causarem distorções no comércio internacional.

A partir das cinco questões identificadas nesse parágrafo, diversas propostas foram enviadas pelos membros da OMC ao Presidente do Comitê Agrícola —, Stuart Harbinson. Os Estados Unidos, por exemplo, enviaram a sua proposta em julho de 2002, pleiteando medidas para a total eliminação dos subsídios à exportação em cinco anos, a regulamentação dos créditos à exportação e a fixação da tarifa máxima em 25% dentro de um período de implementação de 5 anos. Na área do apoio interno, a proposta apontava para a eliminação da caixa azul e para a simples classificação dos subsídios em distorcivos e não-distorcivos. Os subsídios distorcivos deveriam ser reduzidos até a marca de 5% do valor total da produção agrícola do período base de 1996 a 1998.

As CE propunham um corte tarifário total de 36% para todos os produtos agrícolas, com a redução mínima de 15% por linha tarifária, um corte substancial (mas sem metas numéricas) no volume das exportações subsidiadas, além de uma redução média de 45% nos gastos orçamentários com a concessão deste tipo de subsídios. Quanto às medidas de apoio doméstico, o sugerido era a redução das MAA em 55 %, sem quaisquer alterações para as caixas azul e verde. Além disso, a proposta reiterava a importância das questões não-comerciais relacionadas à temática agrícola e somente cogitavam a possibilidade de um tratamento especial e diferenciado para os países menos desenvolvidos.

A terceira fase das negociações, conhecida como fase das “modalidades”, deveria ser concluída em março de 2003; contudo, diante da falta de entendimento entre os membros da organização, Harbinson elaborou o seu próprio *draft* de modalidades. Foram duas as versões de texto sobre as modalidades apresentadas por Harbinson, no período que precedeu à Reunião Ministerial de Cancun (agosto de 2003): a primeira delas em fevereiro de 2003; a segunda, depois de revisada, em março do mesmo ano. (WTO, 2003) O desejado era elaborar uma versão final de modalidades até 31 de março daquele ano — contudo, não foi possível alcançar o requerido pelo mandato de Doha. O texto de Harbinson foi considerado extremamente ambicioso por alguns – CE e Japão – e muito modesto para outros – Estados Unidos e Grupo Cairns. Sem um ajuste para o documento final, que definiria as metas numéricas e não-numéricas, além das regras a serem seguidas nessa negociação internacional, a solução foi abrir um espaço para que os países negociadores apresentassem

as suas propostas de *framework*⁷.

Com o colapso da reunião de Cancun, somente em 31 de julho de 2004 as partes negociadoras concordaram com a aprovação de um *framework* de modalidades⁸. Naquele momento, essa pareceu ser a forma adequada para dar continuidade às negociações comerciais multilaterais determinadas pela Agenda Doha do Desenvolvimento. Porém, o *framework* de modalidades de 2004, não trouxe mais do que um vago comprometimento dos membros da OMC em avaliar tópicos que correlacionam segurança e ajuda alimentar. Na Conferência Ministerial de Hong Kong, em 2005, somente algumas das questões relacionadas ao comércio agrícola foram resolvidas. A mais marcante delas veio por meio da decisão dos membros da organização de eliminarem todos os subsídios à exportação de produtos agrícolas até o ano de 2013⁹. De qualquer forma, na Declaração de Hong Kong, os membros da OMC afirmaram que:

On food aid, we reconfirm our commitment to maintain an adequate level and to take into account the interests of food aid recipient countries. To this end, a “safe box” for bona fide food aid will be provided to ensure that there is no unintended impediment to dealing with emergency situations. Beyond that, we will ensure elimination of commercial displacement. To this end, we will agree effective disciplines on in-kind food aid, monetization and re-exports so that there can be no loop-hole for continuing export subsidization.

Em junho de 2006, Crawford Falconer – Presidente do Comitê das Negociações Agrícolas – lançou outro *draft* de modalidades¹⁰ para a apreciação dos membros da OMC. A minuta elaborada por Falconer primou por manter em aberto uma série de temas relevantes, tais como o nível dos cortes que deveriam ser efetuados nas tarifas e nos subsídios agrícolas, as flexibilidades disponibilizadas aos países em desenvolvimento quanto aos cortes aplicados nas suas tarifas agrícolas. No entanto, em um quadro de tamanha indefinição frente aos interesses divergentes dos negociadores, foi prudente a intenção de Falconer de não traçar um texto visando impor soluções¹¹. A solução não viria de qualquer forma, e o clima de animosidade entre os membros da OMC somente se agravaria. Em outras palavras, não havia meios de apresentar uma solução que coadunasse propostas tão distintas.

Em julho de 2006, a suspensão das negociações multilaterais foi mais uma vez anunciada¹². Sob um clima de decepção, o Diretor Geral da OMC Pascal Lamy interrompeu o processo negociador da Rodada Doha, observando que talvez se tivesse “perdido uma oportunidade muito importante de demonstrar que o multilateralismo funciona”. Entretanto, os posicionamentos divergentes entre Austrália, Brasil, CE, Estados Unidos, Índia e Japão (o G6) sobre os métodos/procedimentos que deveriam ser utilizados para a continuidade da liberalização comercial para a agricultura impediram o prosseguimento das negociações. No entanto, tal rompimento foi seguido por várias tentativas de acordo. Entre os anos de 2006 e 2007, versões novas e revisadas de *drafts* de modalidades foram submetidas à avaliação dos membros da OMC, porém nenhuma das reuniões trouxe um resultado satisfatório para todas as partes negociadoras. Tampouco a versão revisada do *draft* de modalidades que circulou em 2007 logrou a aprovação dos membros da OMC¹³.

Ainda houve textos publicados em fevereiro e maio de 2008, até que ocorresse o colapso de julho de 2008 nas negociações multilaterais. Depois de praticamente aceito pelos principais negociadores da Rodada, o *draft* de modalidades em pauta não logrou a aprovação, em decorrência de um único ponto, isto é, a medida de salvaguarda especial.

Pascal Lamy, o diretor geral da OMC, propôs que os países em desenvolvimento fossem autorizados a aumentar as suas tarifas consolidadas em até 15%, se o aumento das importações de um produto agrícola em uma média de três anos, alcançasse um nível superior a 40%. Conforme o observado por Hawkes e Phale, isso exigiria que danos fossem demonstrados para a segurança alimentar, meios de subsistência e desenvolvimento rural, antes que medidas especiais de salvaguarda pudessem ser utilizadas, o que minaria o papel de tais medidas de salvaguarda, nas obrigações assumidas pelos Estados em prontamente respeitar e proteger o direito à alimentação para suas populações. (2013, p. 33) Índia e China, entre outros países em desenvolvimento rejeitaram a proposta apresentada por Lamy, por acreditar que esta restringia indevidamente, a capacidade de proteger seus agricultores pobres contra surtos de importação.

Em dezembro de 2008, Falconer apresentou o seu último texto revisado sobre as modalidades de negociações agrícolas. Este é, pois, o documento que os membros da OMC contam para conduzir as negociações para a liberalização do setor agrícola¹⁴. Na carta

introdutória de seu texto, Falconer reconheceu o esforço dos 153 membros da referida Organização para finalizarem as negociações agrícolas, porém não deixou de reiterar os pontos que deverão ser priorizados que abrangem as medidas especiais de salvaguarda, os produtos sensíveis, os critérios para a estipulação de novas quotas mínimas, a estipulação de um teto tarifário e a simplificação tarifária.

Quanto às medidas de apoio interno, o texto não trouxe qualquer alteração, se comparado com as demais versões de modalidades apresentadas durante o ano de 2008. No caso de as reduções gerais nos subsídios domésticos com efeitos de distorções ao comércio for superior ou igual a US\$ 60 bilhões ou equivalente nos termos monetários nos quais a consolidação é expressa, a redução deverá ser de 80%. Para a hipótese de ser superior a US\$ 10 bilhões e inferior ou igual a US\$ 60 bilhões, o previsto é uma redução de 70%. Se os subsídios concedidos alcançarem um valor inferior ou igual a US\$10 bilhões, a redução deverá ser de 55%. Esses números limitariam os subsídios concedidos pelos Estados Unidos em US\$ 14,4 bilhões e pelas CE em € 22 bilhões. Quanto aos subsídios da caixa verde, nenhuma mudança seria necessária, porque este tipo de subsídios continuaria a ser permitido sem a imposição de qualquer limitação.

Enquanto o texto de modalidades de julho de 2008 previa que os membros poderiam classificar como especiais 10% a 18% dos seus produtos agrícolas, a proposta de dezembro de 2008 sugere que os países em desenvolvimento poderão designar 12% das suas linhas tarifárias como produtos especiais, em razão de aspectos que envolvam a segurança alimentar, a garantia dos meios de subsistência e do desenvolvimento rural. Até 5% do total de linhas tarifárias poderão estar isentas reduções tarifárias, ao invés dos 6%, propostos anteriormente. Além disso, todos os produtos especiais deverão submeter-se a uma redução tarifária média ajustada em 11%, e não entre 10% e 14%, como sugerido em julho.

Sobre as medidas especiais de salvaguarda, o novo texto também trouxe sugestões que visam endereçar os pontos de divergências evidenciados em julho de 2008. Nesse sentido, prevê a possibilidade de os países em desenvolvimento elevarem

temporariamente as suas alíquotas tarifárias naquelas situações em que a importações de um determinado produto aumentam a ponto de gerarem a depressão do preço desse produto no mercado interno. Sem sombra de dúvida, os valores adotados permitem recorrer a esse tipo de medida naqueles casos em que o aumento repentino das importações seja de 20% ou 40% e que ameacem causar dano aos agricultores nacionais. De acordo com a proposta do documento em análise, uma salvaguarda especial poderá ser aplicada quando os índices de desencadeamento desse tipo de medida forem atingidos e, quando o nível absoluto das importações não for insignificante em relação à produção nacional e ao consumo interno do produto protegido. Além do mais, o cálculo deve ser realizado a partir das importações de base dos últimos três anos e deve obedecer aos seguintes índices: se o volume das importações durante um ano for superior ao índice de 100% e 115% das importações de base, as alíquotas tarifárias poderão ser elevadas em até 25% da tarifa consolidada; se o volume no aumento das importações estiver entre 115% e 135 %, a elevação tarifária não poderá exceder o índice dos 40% da tarifa consolidada e se o volume das importações ultrapassar os 135%, os direitos adicionais da tarifa consolidada deverá ser de 50%.

No momento atual, seguem sendo muitos os pontos da temática agrícola que ainda apresentam posicionamentos totalmente díspares — produtos sensíveis, criação de quotas tarifárias, produtos não-sensíveis que apresentam tarifas maiores que 100%, erosão de preferências e mecanismo de salvaguarda especial. Ademais, a própria crise alimentar vivida em 2008 e, novamente, em 2011, traz a tona que os temas que tangenciam a questão da segurança alimentar não podem deixar de ser discutidos pelos membros da OMC.

Inserido nesse contexto, em novembro de 2011, um relatório elaborado no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, pelo Relator Especial das Nações Unidas para o Direito Humano à alimentação – Olivier De Schutter – reascendeu o debate sobre os efeitos das regras do comércio internacional na promoção da segurança alimentar¹⁵. Uma das afirmações apresentadas por Schutter em tal relatório, enfatiza que um dos principais desafios impostos à comunidade internacional é alcançar em todos os países em desenvolvimento, um efetivo sistema de alimentação para as suas populações. Nesse sentido,

o Relator reitera a necessidade da concessão de apoio interno e internacional para os pequenos produtores do setor agrícola, o que, certamente, implicaria na criação de novas medidas que correlacionam comércio e segurança alimentar, além da revisão das regras comerciais já existentes. (SCHUTTER, 2011, p.3)

Conforme o apresentado no estudo de Schutter, uma das razões que torna o tema da segurança negligenciado, está na própria sistemática de negociações adotada pelo sistema multilateral de comércio. Alinhar as negociações que envolvem produtos agrícolas com as de outros de setores (i.e. serviços, produtos industrializados, etc.), na prática, exclui a possibilidade da segurança alimentar ser discutida isoladamente e, por conseguinte, mina a chance de avanços, na medida em que as peculiaridades das questões que envolve, acabam fora das principais esferas negociadoras. De certa forma, o relatório aponta para o fato de que as negociações agrícolas estão sendo conduzidas, mantendo relativa indiferença aos efeitos gerados a partir das recentes crises alimentares. Nas próprias palavras de Schutter: “Although the topic of food security has been repeatedly mentioned in the meeting of WTO bodies, the fact remains that the global food crisis has been a distant concern in the agriculture negotiations.” (2011, p. 15)

Naturalmente, houve a reação do Secretariado da OMC sobre as alegações apresentadas no Relatório, de que as regras atuais do sistema multilateral não oferecem um quadro político favorável para a realização do direito à alimentação. Mais especificamente, o próprio diretor geral da OMC, Pascal Lamy, questionou as recomendações do Relatório. Sobre a sugestão de isolamento de mercados domésticos diante da concorrência imposta pelo mercado mundial, Lamy rebateu que um mercado de isolamento do resto do mundo não é somente incompatível com as regras da OMC, mas também economicamente ineficiente. Nesse sentido, argumentou que instrumentos como políticas públicas de armazenagem para fins de segurança alimentar, quotas tarifárias ou mesmo medidas de salvaguarda, podem ser instrumentos legítimos em algumas circunstâncias, mas não deixou de salientar, que se estes forem usados de forma inadequada, também podem introduzir distorções e agravar os impactos negativos sobre os consumidores pobres dependentes dos preços dos alimentos. (Third World Network, 2011)

De todo o exposto, resta acompanhar das informações disponíveis sobre o andamento das negociações multilaterais para agricultura e seguir desenvolvendo estudos que auxiliem na fortificação das reflexões que envolvem as incertezas que permanecem quanto ao desfecho da Rodada Doha, no que se refere à segurança alimentar dos países em desenvolvimento.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a Rodada Doha, assim como ocorreu durante a Rodada Uruguai, o comércio agrícola permanece entre as áreas mais sensíveis no âmbito das negociações multilaterais. São várias as dificuldades que estão sendo encontradas durante todos estes anos de negociação — de 2001 até a atualidade —, o que torna muito complexa a medida dos resultados futuros que serão alcançados. Naturalmente, isto é somente mais das consequências do fato do processo de liberalização comercial multilateral levado adiante pelo Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (sigla GATT, em inglês) e continuado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) ter permanecido tão rico em paradoxos.

Se no setor industrial, em mais de seis décadas de sistema multilateral de comércio, uma série de conquistas contribuiu para que houvesse a intensificação nas relações de trocas comerciais entre os países, o mesmo não pode ser afirmado com relação aos produtos agrícolas. Ao longo dos anos somente aumentaram ou permaneceram, as medidas protecionistas dedicadas à agricultura. São altas barreiras tarifárias, variadas formas de apoio doméstico, além de muitos subsídios à exportação, ainda que aplicados disfarçadamente, garantem a contínua distorção no fluxo do comércio internacional.

Para alguns países em desenvolvimento, como o Brasil, além de outros que também participam do Grupo Cairns, a liberalização agrícola ainda pode trazer resultados benéficos, sobretudo, sob a perspectiva de seus grandes produtores dedicados ao setor. Deve-se, todavia, notar que isto não impediria que parte da população desses países permanecesse numa situação de insegurança alimentar. Contudo, a situação é muito mais séria para aqueles países que não detêm qualquer vantagem comparativa para o setor agrícola. Nesse sentido, tanto a adoção de medidas protecionistas por países desenvolvidos quanto a intensificação do

processo de liberalização poderia ser especialmente lesivo para a população pobre dos países em desenvolvimento, especialmente diante de uma grave crise alimentar.

Assim, não há como deixar de atentar para o fato de que as regras para o comércio agrícola, como estão agora, dificultam a implementação de importantes (e legítimas) medidas no âmbito da segurança alimentar, incluindo aquelas que poderiam minimizar a situação de vulnerabilidade que os pequenos produtores agrícolas enfrentam nos países em desenvolvimento. Muito embora o mandato da OMC determine para os seus membros, que a liberalização comercial deve ocorrer num contexto que promova o aumento do nível de vida, a realização do pleno emprego, o desenvolvimento sustentável e a tomada em consideração das necessidades dos países em desenvolvimento, há inúmeras variáveis relacionadas ao sistema multilateral de comércio, capazes de desconsiderar tal assertive penalizar diferentes segmentos da sociedade.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav. Human Security. In: BAYLIS, John; SMITH, S.; OWENS, Patricia. **The globalization of World Politics**. 4. Ed. New York: Oxford, 2008.

AHLUWALIA, Pooja. The Implementation of the Right to Food at the National Level: a critical examination of the Indian campaign on the right to food as an effective operationalization of article 11 of ICESCR. **Center for Human Rights and Global Justice Working Paper Economic, Social and Cultural Rights Series**, number 8, 2004.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **As Crises de Estado e a Transformação Espaço-Temporal dos Direitos Humanos**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

CAVALLI, Suzi Barletto. Segurança Alimentar: a abordagem dos Alimentos Transgênicos. **Revista Nutrição**, 14, Campinas, p. 41-46, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v14s0/8762.pdf>. Acessado em 07/08/2012.

CDESC. **Comentário Geral número 12 – o direito humano à alimentação**. 1999. Disponível em: < <http://www.abrandh.org.br/download/20100702204835.pdf>>. Acessado em 01/08/2012.

DESTA, M. G. **The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture**. The Hague: Kluwer Law International, 2002.

FALK, Richard. **A Globalização Predatória: uma crítica**. Tradução de Rogério Alves. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

FAO, **World Declaration and Plan of Action for Nutrition, International Conference on Nutrition**, Rome, 1992. Disponível em <http://whqlibdoc.who.int/hq/1992/a34303.pdf> . Acessado em 07/08/2012.

FAO. 2012. Disponível em: < <http://www.fao.org/news/story/en/item/117486/icode/>>. Acessado em 01/08/2012.

FAO. **The State of Food Insecurity in the World**. 2010. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf>>. Acessado em 01/08/2012.

FAO. **The State of Food Insecurity in the World**. 2011. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/014/i2330e/i2330e.pdf>>. Acessado em 01/08/2012.

FOMERAND, Jacques; DIJKEZEUL, Dennis. Coordinating Economic and Social Affairs. In: WEISS, Thomas; DAWS, Sam (ed.). **The Oxford Handbook on the United Nations**. Nova Iorque: Oxford, 2008.

GOODE, W. **Dictionary of Trade Policy Terms**. 2. ed. Adelaide: Center for International Economic Studies, 1998.

HELPER, L. and AUSTIN, G. **Human Rights and Intellectual Property: Mapping the global interface**. New York: Cambridge, 2011.

International Center for Trade and Sustainable Development. Agricultural Subsidies en the WTO Green Box: ensuring coherence with sustainable development goals, Information Note Number 16, MELENDEZ-ORTIZ, Ricardo, BELLMAN, Christophe and HEPBURN, Jonathan (eds.), September 2009.

JOSEPH, Sara. **Blame it on the WTO? A human rights Critique**. New York: Oxford, 2011.

KI-MOON, Ban. Foreword. In: UNITED NATIONS. **The Millennium Development Goals Report 2012**. New York: United Nations, 2012.

MACLEAN, George. Globalization of International Security. **The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations**. Volume VII, N. 1, Seton Hall University, South Orange, Winter-Spring, 2006.

MALUF, Renato S., MARQUES, Susana Bleil e MENEZES, Francisco. **Caderno 'Segurança Alimentar'**. Disponível em: <http://ag20.cnptia.embrapa.br/Repositorio/seguranca+alimentar_000gvxlxe0q02wx7ha0g934vgwlj72d2.pdf>. Acessado em 01/08/2012.

MANNING, Richard. O Impacto e o Desenho dos ODM. Disponível em <<http://mercadoetico.terra.com.br/arquivo/o-impacto-e-desenho-dos-odm/>>. Acesso em 23 ago. 2010.

MECHLEM, Kerstin. Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations. **European Law Journal**, Oxford, Vol. 10, No. 5, September 2004, p. 631–648. ago. 2012.

NARULA, Smita. The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law. **Columbia Journal of Transnational Law**, vol. 44, 2006. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=951582. Acesso em: 12 ago. 2012.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos HUMANOS**. 1948. Disponível em: www.unhcr.ch/udhr/lang/por.html. Acessado em 01/08/2012.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm. Acessado em 01/08/2012.

OXFAM, **Cresça: Comida, Justiça, Planeta. Crescendo para um Futuro melhor: justiça alimentar em um mundo de recursos limitados**, 2011. Disponível em: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cr-growing-better-future-090112-pt.pdf> Acesso em: 07/09/2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Projeto do Milênio das Nações Unidas 2005**. Investindo no Desenvolvimento: Um plano prático para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Visão Geral. Nova Iorque: ONU, 2005.

RAJAGOPAL, Balakrishnan. **International Law from Below: development, social movements and third world resistance**. Cambridge: Cambridge University, 2007.

SEN, Amartya. Famines. **World Development**, vol. 8, 1980, pp. 613-621.

SOUZA, P.M. *et al.* Agricultura Familiar Versus Agricultura Não-Familiar: uma Análise das Diferenças nos Financiamentos Concedidos no Período de 1999 a 2009. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 42, n.01, jan-mar, 2011.

SCHUTTER, Olivier. **The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda: Putting Food Security First in the International Trade System**. Report prepared by request for the United Nations Special Rapporteur on the Right to Food, Genebra, 2011.

United Nations, General Assembly, A/HRC/22/50/Add. 3, 14 January 2013. Disponível em: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20130304_fao_en.pdf

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos HUMANOS. **Saúde e Sociedade** v.12, n.1, jan-jun 2003, p.51-60.

WTO doc. JOB (1999)/4797/rev.3. Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Informal Note by the Secretariat. Disponível em: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/prop_e.doc.

WTO doc. (1999 a) WT/GC/W/336. **Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Communication from MERCOSUL**, 1999.

WTO doc. (2003) TN/AG/W/1/Rev.1. **Negotiations on Agriculture: First Draft of Modalities for further Commitments**. 18 March 2003.

WTO doc. (2004) WT/L/579. **Doha Work Programme Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004**, August 2004.

WTO doc. (2005) WT/MIN(05)/DEC. **Doha Work Programme**. Ministerial Declaration, 18 December 2005.

WTO doc. TN/AG/W/3, **Draft Possible Modalities on Agriculture**, 12 July 2006.

WTO doc. (2008) TN/AG/W/4/Rev.4, **Revised draft modalities for agriculture**, 6 December 2008.

¹ Professora de Direito Empresarial no UNIRITTER e professora da disciplina de Comércio Internacional e Direitos HUMANOS, no curso de Metrado em Direito do UNIRITTER, em Canoas/Porto Alegre, RS. É
² Segundo Bolzan de Moraes, “[r]esumidamente, poderíamos dizer, então, que os direitos HUMANOS, como conjunto de valores históricos, básicos e fundamentais, que dizem respeito à vida digna jurídico-político-psíquico-econômico-física e afetiva dos seres e de seu habitat, tanto daqueles do presente quanto daqueles do porvir, surgem sempre como condição fundante da vida, impondo ao agentes político-jurídico-sociais a tarefa de agirem no sentido de permitir que a todos seja consignada a possibilidade de usufruí-los em benefício próprio e comum ao mesmo tempo”. BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **As Crises de Estado e a Transformação Espaço-Temporal dos Direitos HUMANOS**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 88.

³ The term first originated in the mid-1970s, when the World Food Conference (1974) defined food security in terms of food supply - assuring the availability and price stability of basic foodstuffs at the international and national level: “*Availability at all times of adequate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices*”. FAO. **Food Security Policy Brief**, Issue 2, June 2006.

⁴ “La Vía Campesina es el movimiento internacional que agrupa a millones de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo. Defiende la agricultura sostenible a pequeña escala como un modo de promover la justicia social y la dignidad. Se opone firmemente a los agronegocios y las multinacionales que están destruyendo los pueblos y las multinacionales que están destruyendo los pueblos y la naturaleza.” http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=27&Itemid=44

⁵ Cf. WTO doc. WT/GC/W/336. **Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Communication from MERCOSUL**, 1999.

⁶ O procedimento informal conduzido no âmbito da OMC normalmente toma as seguintes trajetórias: Grupos Informais de Trabalho, Confessionários, Reuniões do Salão Verde, Reuniões Mini-Ministeriais e Reuniões Informais de Líderes de Delegações. Parte dessas reuniões possibilita a participação de todos os membros da OMC. Ocorre que em algumas, como as Reuniões do Salão Verde e as Reuniões Mini-Ministeriais, a participação é limitada aos membros com maior envergadura política e/ou econômica. Essa situação acaba gerando uma grande defasagem, por exemplo, entre as informações referentes aos pontos de maior relevância para determinados membros da OMC. Esse fato inevitavelmente interfere na capacidade negociadora dos membros que não participaram das reuniões. Assim, é claro que as reuniões

informais podem influenciar positivamente no processo de tomada de decisões. Justamente por serem informais, as discussões são conduzidas com maior flexibilidade e nenhuma das manifestações realizadas por quaisquer dos participantes são registradas (isto é, as reuniões não são gravadas e posteriormente transcritas, como ocorre em todas as reuniões oficiais da OMC). Certamente, aqui, outro aspecto deve ser considerado: a possível falta de transparência.

⁷ Os *frameworks* são elaborados pelos membros da OMC e apresentam menor profundidade do que as modalidades; simplesmente, estabelecem os elementos gerais que devem pautar as negociações.

⁸ Cf. WTO doc. WT/L/579. *Doha Work Programme Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*.

⁹ “6. *We agree to ensure the parallel elimination of all forms of export subsidies and disciplines on all export measures with equivalent effect to be completed by the end of 2013.*” WTO doc. WT/MIN(05)/DEC. Doha Work Programme. Ministerial Declaration Adopted on 18 December 2005.

¹⁰ Cf. WTO doc. TN/AG/W/3, **Draft Possible Modalities on Agriculture**, 12 July 2006.

¹¹ O documento elaborado por Falconer, apresentando o *draft Modalities* para a negociação na área agrícola, foi acompanhado por uma carta endereçada ao Diretor Geral da OMC – Pascal Lamy — , oportunidade em que o *chairman* das negociações para a agricultura afirmou que: “Brushing things under the carpet or wishing things were otherwise than they are is no way to resolve differences. Dealing with them honestly and fairly can be the only way that has any chance of moving us forward. I have not, therefore, attempted to invent solutions where none has so far emerged. To do so would not only go against our agreed procedures but also against a Chair's more fundamental duty to deal honestly and fairly with the Membership”. WTO doc. TN/AG/W/3, **Draft Possible Modalities on Agriculture**, 12 July 2006.

¹² “Mr Lamy told heads of delegations in the informal meeting that he will recommend a “time out” to the General Council on 27 July. He did not suggest how long the talks will be suspended. They can only resume when progress can be made, which in turn will require changes in entrenched positions, he said. The suspension will apply to all negotiating groups.(...) Mr Lamy reached the conclusion to suspend the negotiations after talks among six major members broke down on Sunday 23 July. Ministers from Australia, Brazil, the European Union, India, Japan and the United States had met in Geneva to try to follow up on instructions from the St Petersburg Summit on 17 July. (...) The main blockage is in the two agriculture legs of the triangle of issues, market access and domestic support, he said. The six did not even move on to the third leg, non-agricultural market access, he observed.” Cf. WTO News — DDA June/July 2006 Modalities: Summary 24 July. Talks suspended. ‘Today there are only losers.’ Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/mod06_summary_24july_e.htm>.

¹³ Na época, o diplomata brasileiro Roberto Azevedo expressou que a falta de um acordo na Rodada Doha devia-se ao fato, principalmente: “*The U.S., the EU, the other developed countries are picking and choosing the provisions of the agriculture text they can live with. On the other hand, they are asking the developing countries to take the (industry) text as a 'take it or leave it' business which is frankly unfair, unreasonable, and irrational.*” Brazil decries “unfair” U.S. stance in trade talks, Reuters, 10 October 2007. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/politicsNews/idUSHO07908120071010>

¹⁴ Cf. WTO doc. TN/AG/W/4/Rev.4, **Revised draft modalities for agriculture**, 6 December 2008.

¹⁵ Cf. United Nations, General Assembly, A/HRC/22/50/Add. 3, 14 January 2013. Disponível em: <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20130304_fao_en.pdf>