

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA
UNICEUB

RAFAEL ROSA CEDRO

**A Política de Desenvolvimento Rural do Brasil no
Início do Século XXI e o Acordo sobre
Agricultura da Organização Mundial do
Comércio**

Dissertação aprovada pela banca examinadora, como requisito para titulação pelo Programa de Mestrado em Direito, na área de concentração de Direito e Políticas Públicas, linha de pesquisa 'Estado, Políticas Públicas e Domínio Econômico-Social', do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Dias Varella

Co-orientadora: Prof^a. Dra. Neide Terezinha Malard

BRASÍLIA

2009

RAFAEL ROSA CEDRO

**A Política de Desenvolvimento Rural do Brasil no
Início do Século XXI e o Acordo sobre Agricultura
da Organização Mundial do Comércio**

Banca examinadora:

Prof. Dr. Welber Oliveira Barral (UFSC)

Prof. Dr. Carlos Mielitz Netto (UFRGS)

Prof. Dr. Marcelo Dias Varella (Uniceub)

Profª. Dra. Neide Terezinha Malard (Uniceub)

RESUMO

A Política de Desenvolvimento Rural que tem sido adotada no Brasil no início do século XXI, que põe em evidência um modelo produtivo baseado na Agricultura Familiar, de pequena-escala, segmento historicamente relegado no País, delineia um caráter inovador na abordagem do Estado brasileiro para com o meio rural nacional. Essa nova abordagem tem propiciado um início de alinhamento do processo de evolução do campo nacional aos objetivos fundamentais da República previstos pela Constituição Federal de 1988, fortalecendo ainda a segurança alimentar da Nação. Por sua vez, o Acordo sobre Agricultura da Organização Mundial do Comércio, na condição de instrumento normativo internacional, no presente contexto de globalização das relações econômicas, apresenta, ao momento de sua renegociação no âmbito da Rodada Doha de negociações multilaterais, um potencial significativo de restringir a capacidade futura do Estado brasileiro de continuar implementando e de aprofundar aquela importante política interna de desenvolvimento, a depender de como os seus termos sejam consolidados. Com isso, configura-se um risco latente de se inviabilizar a própria capacidade nacional de perseguir um modelo de desenvolvimento segundo os ditames da justiça social, solidariedade, e redução da pobreza, da marginalização e das desigualdades, conforme previsto formalmente no texto constitucional. Assim, o presente trabalho buscará mostrar a importância de se preservar, na negociação em curso do novo tratado agrícola multilateral, os importantes espaços de política pública (*policy space*) necessários para viabilizar a continuidade e o aprofundamento da Política de Desenvolvimento Rural nacional. Para tanto, o presente trabalho buscará: (i) compreender a evolução e situação atual do campo nacional, relacionando-as com a concepção de desenvolvimento prevista pela Constituição Federal brasileira de 1988; (ii) conhecer a Política de Desenvolvimento Rural do País que começou a ser delineada em meados da década de 1990 e foi substancialmente reforçada no período pós-2003, e que tem promovido um redirecionamento do desenvolvimento rural nacional para uma situação mais alinhada à concepção vislumbrada pelos objetivos fundamentais constitucionais, fortalecendo ainda a segurança alimentar doméstica; (iii) em seguida

será abordado o Acordo sobre Agricultura da Organização Mundial do Comércio, destacando-se os seus desequilíbrios intrínsecos e as margens diferenciadas de política pública que foram estabelecidas às diferentes categorias de países Membros dentro da Organização, as quais favoreceram os Membros mais desenvolvidos, bem como também será apresentado o contexto da renegociação do tratado agrícola multilateral que está em curso no âmbito da Rodada Doha de negociações; (iv) por fim, serão então analisados e apresentados os potenciais riscos de restrições, diretas e indiretas, que o Acordo sobre Agricultura pode oferecer à capacidade do Estado nacional de continuar e aprofundar a Política de Desenvolvimento Rural do País e a obtenção dos seus resultados esperados.

Palavras chave: Política de Desenvolvimento Rural do Brasil, Acordo sobre Agricultura, Organização Mundial do Comércio, “espaço de política pública” (*policy space*) face a normas internacionais

ABSTRACT

The Rural Development Policy that has been adopted in Brazil in the beginning of the 21st century, which evinces a productive model based on the small-scale Family Agriculture, a historically relegated segment in the country, outlines an innovative disposition of the Brazilian State's approach toward the national countryside. This new approach enables the start of an alignment of the evolution process of the national countryside with the fundamental objectives of the Republic foreseen by the 1988 Federal Constitution, also strengthening the nation's food security. The Agreement on Agriculture of the World Trade Organization, on its turn, in the condition of an international normative instrument, in the current context of globalization of the economic relations, presents, at the moment of its renegotiation in the ambit of the Doha Round of multilateral negotiations, a substantial potential to restrict the future capacity of the Brazilian State to continue implementing and to further deepen that important domestic development policy, depending on how the terms of such agreement are consolidated. Thus, a latent risk of impeding the national capacity of pursuing a development model guided by social justice, solidarity, and reduction of poverty, marginalization and inequalities, as foreseen in the constitutional text, is configured. Hence, this study intends to show the importance of preserving, in the on-going negotiation of the new multilateral agricultural treaty, the important policy spaces necessary to enable the continuity and the deepening of the national Rural Development Policy. For such, this study will seek: (i) to understand the evolution and current situation of the national countryside, relating them to the development conception foreseen by the 1988 Brazilian Federal Constitution; (ii) to be acquainted with the country's Rural Development Policy that started to be outlined in the mid 1990's and was substantially strengthened in the period after 2003, and which has been promoting a redirecting of the national rural development to a situation more aligned with the conception established by the constitutional fundamental objectives, strengthening in

addition the domestic food security; (iii) next, to analyze the World Trade Organization's Agreement on Agriculture, underlining its intrinsic unbalances and the different policy margins that were established to the different categories of Member countries in the Organization, which favor the more developed Members, as well as to present the context of the renegotiation of the multilateral agricultural treaty in the Doha Round; (iv) at last, to analyze and present the potential risks of restrictions, both direct and indirect, that the Agreement on Agriculture might impose to the capacity of the national state to continue and deepen the country's Rural Development Policy and achievement of its expected results.

Keywords: Brazil's Rural Development Policy, Agreement on Agriculture, World Trade Organization, "policy space" in the context of international rules

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA – Acordo sobre Agricultura

AMS – Medida Agregada de Apoio

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da República

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

FIDA – Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

LDCs – Países de Menor Desenvolvimento Relativo

LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

OMC – Organização Mundial do Comércio

OTDS – Subsídios Agrícolas Internos Distorcivos Totais

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

PAC – Política Agrícola Comum

PDR – Política de Desenvolvimento Rural

Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SEAF – Seguro da Agricultura Familiar

SH – Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias

SSG – Salvaguarda Agrícola Especial

SSM – Mecanismo de Salvaguarda Especial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL Erro! Indicador não definido.

PARTE I – O MEIO RURAL E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL: desafios históricos e uma nova abordagem Erro! Indicador não definido.

CAPÍTULO 1 – O MEIO RURAL BRASILEIRO NA VIRADA DO SÉCULO XX PARA O XXI..... Erro! Indicador não definido.

1.1 – Elementos históricos persistentes Erro! Indicador não definido.

1.2 – A situação recente da distribuição da terra no País Erro! Indicador não definido.

1.3 – Conceituação atual da Agricultura Familiar em relação à Agricultura Patronal..... Erro! Indicador não definido.

1.4 – Estabelecimentos rurais produtores e emprego no campo Erro! Indicador não definido.

1.5 – Valor bruto da produção e quantidade de alimentos produzida da Agricultura Familiar e Patronal..... Erro! Indicador não definido.

1.6 – Balança comercial da agropecuária brasileira e a relevância da Agricultura Familiar..... Erro! Indicador não definido.

1.7 – Pobreza e fome no campo Erro! Indicador não definido.

1.8 – Crescimento agropecuário ou desenvolvimento? Erro! Indicador não definido.

1.8.1 – Distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento Erro! Indicador não definido.

1.8.2 – Desenvolvimento à luz da Constituição Federal de 1988 Erro! Indicador não definido.

Conclusão do capítulo Erro! Indicador não definido.

CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL ATUAL DO BRASIL..... Erro! Indicador não definido.

2.1 – Breve descrição do surgimento e evolução da Política de Desenvolvimento Rural atual..... Erro! Indicador não definido.

2.1.1 – Pronaf: o marco inicial Erro! Indicador não definido.

2.1.2 – O MDA e a co-existência de dois Ministérios para o rural Erro! Indicador não definido.

2.2 – Macro-objetivos norteadores da Política de Desenvolvimento Rural brasileira Erro! Indicador não definido.

2.3 – Estruturação da Política de Desenvolvimento Rural após 2003: os eixos centrais..... Erro! Indicador não definido.

2.4 – Destaques da evolução de recursos aplicados e abrangência Erro! Indicador não definido.

2.4.1 – Em reforma agrária e acesso à terra Erro! Indicador não definido.

2.4.2 – Em crédito para a Agricultura Familiar .. Erro! Indicador não definido.

2.4.3 – Em assistência técnica e extensão rural .. Erro! Indicador não definido.

2.4.4 – Em seguro agropecuário para a Agricultura Familiar Erro! Indicador não definido.

2.4.5 – Em comercialização e agregação de valor Erro! Indicador não definido.

2.5 – Início de redução das desigualdades socio-econômicas, da pobreza e da exclusão no meio rural brasileiro e o fortalecimento da segurança alimentar no País: alguns resultados..... Erro! Indicador não definido.

- 2.5.1 – *Pela ótica do desenvolvimento rural.....* **Erro! Indicador não definido.**
- 2.5.2 – *Pela ótica da segurança alimentar* **Erro! Indicador não definido.**
- Conclusão do capítulo** **Erro! Indicador não definido.**

PARTE II – O ACORDO SOBRE AGRICULTURA DA OMC E POSSÍVEIS RISCOS À ATUAL POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO BRASIL **Erro! Indicador não definido.**

CAPÍTULO 3 – O ACORDO SOBRE AGRICULTURA DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: DESEQUILÍBRIOS PERSISTENTES E MARGENS NACIONAIS DE AÇÃO DESIGUAIS **Erro! Indicador não definido.**

- 3.1 – Antecedentes do acordo agrícola multilateral** **Erro! Indicador não definido.**
- 3.2 – Breve descrição do Acordo sobre Agricultura** **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.2.1 – *Objetivo geral formal* **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.2.2 – *Período de implementação* **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.2.3 – *Produtos abrangidos* **Erro! Indicador não definido.**
- 3.3 – Os pilares centrais do Acordo** **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.3.1 – *Apoio interno* **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.3.1.1 – *Caixa verde: políticas sem compromissos de redução* **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.3.1.2 – *Caixa amarela: políticas distorcivas ao mercado* **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.3.1.3 – *Caixa azul: apoio “distorcivo” com limitação da produção* **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.3.1.4 – *Medidas de desenvolvimento em apoio interno* **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.3.2 – *Acesso a mercados* **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.3.3 – *Subsídios à exportação* **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.3.4 – *A síntese dos compromissos nos pilares ..* **Erro! Indicador não definido.**
- 3.4 – O cenário após a entrada em vigor do Acordo: poucas mudanças substanciais** **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.4.1 – *Elevados níveis de apoio interno permitidos a países desenvolvidos* **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.4.2 – *Picos tarifários em acesso a mercados* **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.4.3 – *Altos níveis de subsídios à exportação* **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.4.4 – *Cláusula da Paz* **Erro! Indicador não definido.**
- 3.5 – A Rodada Doha de negociações** **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.5.1 – *A longa duração da Rodada e o mais recente documento negociador em agricultura* **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.5.2 – *Os principais interesses em jogo no nível internacional* **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.5.3 – *Principais macro-desafios da negociação agrícola na Rodada Doha* **Erro! Indicador não definido.**
- Conclusão do capítulo** **Erro! Indicador não definido.**

CAPÍTULO 4 – POSSÍVEIS RESTRIÇÕES DIRETAS E INDIRETAS DO NOVO ACORDO AGRÍCOLA MULTILATERAL SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL BRASILEIRA E PROPOSTAS DE SOLUÇÃO **Erro! Indicador não definido.**

4.1 – Aspectos gerais da relação entre a Política de Desenvolvimento Rural interna e o tratado agrícola multilateral.....	Erro! Indicador não definido.
4.2 – Aspectos específicos em que há possibilidades de choques entre o potencial novo Acordo e a continuidade e aprofundamento da Política de Desenvolvimento Rural interna	Erro! Indicador não definido.
4.2.1 – Potenciais restrições diretas	Erro! Indicador não definido.
4.2.1.1 – Reforma agrária	Erro! Indicador não definido.
4.2.1.1.1 – <i>O problema.....</i>	Erro! Indicador não definido.
4.2.1.1.2 – <i>Possível solução</i>	Erro! Indicador não definido.
4.2.1.2 – Seguro agrícola para a Agricultura Familiar.....	Erro! Indicador não definido.
4.2.1.2.1 – <i>O problema.....</i>	Erro! Indicador não definido.
4.2.1.2.2 – <i>Possível solução</i>	Erro! Indicador não definido.
4.2.1.3 – Compras públicas de alimentos da Agricultura Familiar.....	Erro! Indicador não definido.
4.2.1.3.1 – <i>O problema.....</i>	Erro! Indicador não definido.
4.2.1.3.2 – <i>Possível solução</i>	Erro! Indicador não definido.
4.2.2 – Potenciais restrições indiretas	Erro! Indicador não definido.
4.2.2.1 – Uma reclassificação do Brasil em agricultura: perda do acesso aos dispositivos de tratamento especial e diferenciado.....	Erro! Indicador não definido.
4.2.2.1.1 – <i>O problema.....</i>	Erro! Indicador não definido.
4.2.2.1.2 – <i>Possível solução</i>	Erro! Indicador não definido.
4.2.2.2 – Restrição à capacidade do País de preservar a produção da Agricultura Familiar relevante para a segurança alimentar frente a um fluxo de comércio desordenado, marcado por subsídios e acentuadas flutuações.....	Erro! Indicador não definido.
4.2.2.2.1 – <i>Redução da margem de política tarifária em produtos da Agricultura Familiar relevantes para a segurança alimentar brasileira na Rodada Doha.....</i>	Erro! Indicador não definido.
4.2.2.2.1.1 – <i>O problema</i>	Erro! Indicador não definido.
4.2.2.2.1.2 – <i>Possível solução.....</i>	Erro! Indicador não definido.
4.2.2.2.2 – <i>Falta de um mecanismo de salvaguarda rápido e descomplicado para lidar com surtos de importação e acentuadas quedas de preço no curto prazo.....</i>	Erro! Indicador não definido.
4.2.2.2.2.1 – <i>O problema</i>	Erro! Indicador não definido.
4.2.2.2.2.2 – <i>Possível solução.....</i>	Erro! Indicador não definido.
Conclusão do capítulo	Erro! Indicador não definido.

CONCLUSÃO GERAL..... Erro! Indicador não definido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... Erro! Indicador não definido.