

- 1 Rodada de Desenvolvimento para quem?
- 3 A reunião da OMC em Hong Kong: o que está em jogo para os países pobres?
- 5 Aprimoramento das salvaguardas da OMC: as experiências do Brasil e da Argentina
- 8 A Rússia e a OMC
- 10 A Universalização do Direito à Água: Políticas Públicas Abrangentes e a Relação entre regulação e liberalização
- 12 O Caso dos Pneumáticos: preferências regionais e questões ambientais
- 15 Negociações para a criação da Cláusula de Adaptação Competitiva no Mercosul
- 17 A Cúpula de Mar del Plata e as questões em aberto
- 19 O Sul é o nosso norte? Características, dilemas e limitações da diplomacia lulista



International Centre for Trade
and Sustainable Development

FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS



DIREITO GV
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Rodada de Desenvolvimento para quem?

Tendo em vista a redução das esperanças de se finalizarem as negociações em agricultura, acesso a mercados de produtos não-agrícolas e serviços, vários Membros propuseram fazer da temática do desenvolvimento o foco da Ministerial de Hong Kong.

Os principais negociadores reconheceram, em novembro, que os Ministros não estariam em posição de chegar a um acordo sobre as “modalidades finais” para concluir as negociações sobre agricultura e acesso a mercados para produtos não-agrícolas (NAMA, na sigla em inglês) em Hong Kong. Em vez disso, o que se espera deles é que estabeleçam novos prazos para se chegar a um consenso sobre o *framework* para subsídios e reduções tarifárias, possivelmente em outra reunião de nível ministerial no primeiro semestre de 2006. Em consequência desta baixa geral das expectativas, alguns Membros mudaram o foco de suas atenções com vistas a obterem pelo menos algum benefício substancial da reunião de Hong Kong por meio de maior atenção a aspectos relacionados ao desenvolvimento, que muitos consideram ter sido deixado de lado nas discussões até agora.

A abordagem do Pacote do Desenvolvimento

Os elementos comuns de um “Pacote de Desenvolvimento” procurados por alguns países em desenvolvimento (PEDs), as Comunidades Europeias (CE) e o anfitrião da Conferência Ministerial, o Secretário de Comércio, Indústria e Tecnologia de Hong Kong, John Tsang, incluem acesso, com isenção de tarifas e de quota, aos mercados dos países industrializados para todas as exportações dos países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs); adoção das cinco propostas dos PMDRs para emendar as propostas sobre tratamento especial e diferenciado nos Acordos da OMC; uma solução permanente para o acesso a medicamentos sob o Acordo sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês); e um pacote de ajuda para o comércio que vise a fortalecer a participação dos PEDs na OMC e sua capacitação para o comércio.

Um desses temas foi formalmente resolvido: em 6 de dezembro, os Membros concordaram em introduzir uma emenda permanente ao TRIPS sobre as condições de importação e exportação das versões genéricas dos

medicamentos patenteados. Muitos alegam, contudo, que as condições impostas pela emenda são muito onerosas para utilização efetiva pelos países pobres (v. *Bridges*, v. 9, n.10, p. 12). Os Membros também concordaram, em novembro, em isentar os PMDRs da obrigação de implementar regras de proteção de patentes, direitos autorais e outros aspectos de propriedade intelectual até 2012. Alguns observadores, entretanto, notaram que a extensão é limitada, pois impede que os PMDRs flexibilizem as leis de propriedade intelectual existentes – possível apenas nos casos em que a regulamentação vai além dos requisitos TRIPS.

A minuta da declaração ministerial menciona que os Membros que os países desenvolvidos e PEDs que se declarem em posição de fazê-lo concordam em efetivar o acesso a mercados com isenção de tarifas e de quotas para produtos dos PMDRs no fim da Rodada, de forma a garantir segurança e previsibilidade em suas relações. Essa redação pode, todavia, ser inaceitável para os Estados Unidos da América (EUA), que têm profundas dúvidas acerca do crescimento das importações de têxteis provenientes dos PMDRs. Uma das propostas dos PMDRs que visa ao aprimoramento das disposições sobre tratamento especial e diferenciado (apresentadas aos Ministros no Anexo F da minuta de Declaração Ministerial) apresenta três versões diferentes para acesso a mercados com isenção de tarifas e de quotas; dentre as quais, uma que prevê a concessão de tal regime apenas para uma parcela dos produtos dos PMDRs por sua período inicial (ainda a ser negociado), para, somente posteriormente, proceder-se a concessão de acesso pleno dentro do mesmo regime.

Com relação à ajuda para o comércio, espera-se que vários Membros da OMC anunciem iniciativas de financiamento autônomo ou de assistência técnica em Hong Kong.

Enquanto a maioria dos PEDs apóia medidas como essas, muitos as consideram insuficientes para alcançar os objetivos que, nas negociações, têm sido louvados como a “agenda do desenvolvimento” de Doha.

PONTES

Entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável

PONTES tem por fim reforçar a capacidade dos agentes na área de comércio internacional e desenvolvimento sustentável, por meio da disponibilização de informações e análises relevantes para uma reflexão mais aprofundada sobre estes temas. É também um instrumento de comunicação e de geração de idéias que pretende influenciar todos aqueles envolvidos nos processos de formulação de políticas públicas e de estratégias para as negociações internacionais.

PONTES foi publicado pelo Centro Internacional para o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável (ICTSD) e pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (DireitoGV).

Comitê Editorial

Eduardo Escobedo Reachi
Michelle Ratton Sanchez

Editora

Elaini Cristina G. da Silva

Equipe

André Tavares Barbosa

Diego Fernandes

Ivan Pedro F. Santos

Josiane Ramos Schreyer

Colaboradores Regulares

Eduardo Escobedo Reachi

Elaini C. Gonzaga da Silva

Josiane Ramos Schreyer

Michelle Ratton Sanchez

ISSN: 1813-4378

ICTSD

Diretor executivo: Ricardo Meléndez Ortiz
7, chemin de Balexert
1219, Genebra, Suíça
pontes@ictsd.ch
www.ictsd.org

DireitoGV

Diretor Geral: Ary Oswaldo Mattos Filho
Rua Rocha, 233 - 8º andar - Bela Vista
01330-000, São Paulo- SP, Brasil
pontes@fgvsp.br
www.edesp.edu.br

As opiniões expressadas nos artigos assinados em PONTES são exclusivamente dos autores e não refletem necessariamente as opiniões do ICTSD, da DireitoGV ou das instituições por eles representadas.

A recuperação dos objetivos de desenvolvimento

Em 28 de Novembro, nove PEDs (aleadamente em nome de todo o grupo de PEDs) afirmaram que o debate sobre o desenvolvimento tem sido “desviado por alguns países desenvolvidos”. África do Sul, Argentina, Brasil, Filipinas, Índia, Indonésia, Namíbia, Paquistão e Venezuela ressaltaram que o “objetivo estratégico” das negociações para os países desenvolvidos era “implementarem ajustes estruturais por meio da redução um conjunto de medidas restritivas e de apoio interno voltadas para setores ineficientes de suas economias”. Como exemplos, citaram as distorções comerciais que resultam de tarifas e subsídios à agricultura e de tarifas elevadas sobre alguns bens industrializados, que têm como efeito a limitação das oportunidades dos PEDs aumentarem suas exportações e, conseqüentemente, sua integração na economia global.

Recordaram, então, que agricultura era a questão central das negociações, e que os PEDs não deveriam pagar por abertura de mercados com “obrigações onerosas e opressoras para bens industrializados e serviços” que desproporcionais a seus níveis de desenvolvimento.

Algumas críticas do grupo dirigiam-se claramente para as CE, cuja última oferta de tarifas agrícolas (v. *Bridges*, v. 9, n. 10, p. 8) era condicionada à redução pelos PEDs avançados de suas tarifas para bens industrializados e serviços de até 75% e à abertura de seus mercados de serviços em aproximadamente cem setores ou sub-setores. Embora vários outros países desenvolvidos, inclusive os EUA, também procurem melhor acesso para seus produtos industrializados e serviços, não os têm exigido como um *quid pro quo* para as suas ofertas em agricultura. O Chefe da delegação sul-africana, Faizel Ismail, afirmou que tais exigências refletem a falta de sucesso dos princípios centrais da Rodada de Doha de “reciprocidade não integral” e de tratamento especial e diferenciado para os PEDs.

O Embaixador da Índia, Ujal Singh Bhatia, comentou que os cortes solicitados pelas CE em NAMA, em troca de redução de suas próprias tarifas agrícolas, eliminariam até mesmo a pouca margem de discricionariedade em formação de políticas públicas e de proteções tarifárias que poderiam utilizar para promover sua

industrialização. Em comparação, o grupo afirmou que a oferta das CE de redução de 39%, em média, de suas tarifas agrícolas, com cortes mais reduzidos para os produtos sensíveis, não resultaria em aumento significativo do acesso a mercados.

O grupo também apontou a reticência dos PDs em abrirem os seus mercados de serviços para trabalhadores temporários, como exemplo do modo com que têm consistentemente evitado liberalização em setores de interesse ofensivo para os PEDs (v. *Bridges*, v. 9, n.10, p. 12). De fato, os nove PEDs defenderam que os países ricos procuravam uma “Rodada gratuita”.

A defesa da oferta tarifária agrícola das CE por seu Comissário de Comércio, Peter Mandelson, fundamentava-se, essencialmente, em dois argumentos. O primeiro de que reduções radicais das tarifárias agrícolas beneficiariam exportadores

“... os países ricos procuravam uma “Rodada gratuita”.

agrícolas competitivos (como o Brasil), mas erodiriam as preferências comerciais de países mais pobres com “efeitos devastadores” sobre o seu comércio agrícola. O segundo argumento por Peter Mandelson é o seguinte: as negociações da Rodada Doha devem olhar para além do “silo agrícola” se quiser obter progresso. Em declaração de 30 de novembro passado, dirigida ao Parlamento europeu, Peter Mandelson afirmou que as negociações têm sido bloqueadas “em razão de um aspecto e um conjunto de interesses – aqueles dos exportadores agrícolas”.

Em referência a tais argumentos, um grupo de nove PEDs chamou as recentes propostas de “alguns países desenvolvidos” de tentativa de “semear divisão entre os PEDs, re-interpretar o *framework* e a trajetória das negociações e, de forma egoísta, restringir, limitar e – por último – arruinar os objetivos de desenvolvimento da Agenda do Desenvolvimento de Doha”. O grupo clamou os PEDs a tomarem posições consistentes com o desenvolvimento, núcleo do mandato de Doha, e avisaram que um “resultado desequilibrado” das negociações (o qual pede mais dos PEDs do que lhes oferece em troca) “exacerbaria a crise de legitimidade da OMC.”

A reunião da OMC em Hong Kong: o que está em jogo para os países pobres?

Timothy A. Wise* e Kevin P. Gallagher**

Na Ministerial da OMC de 2003, em Cancún, Eveline Herfkens, antiga diretora executiva do Banco Mundial e atual coordenadora executiva das Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, afirmou que: “Uma Rodada Doha favorável aos pobres poderia aumentar a renda mundial em até US\$520 bilhões e ainda retirar 144 milhões de pessoas da pobreza. Por tal razão, centenas de nós nos reunimos aqui hoje.”

Quanta diferença fazem dois anos. Em 2003, ao mesmo tempo em que os negociadores comerciais dirigiam-se aos encontros da OMC em Cancún, projeções do Banco Mundial estimavam ganhos de US\$832 bilhões provenientes da liberalização do comércio internacional, sendo que grande parte (US\$539 bilhões) dirigia-se aos países em desenvolvimento (PEDs). Tais números, aparentemente robustos, eram amplamente citados, tanto por negociadores dos PEDs como por organizações não-governamentais, em suas demandas por maior liberalização.

Agora, às vésperas da reunião ministerial da OMC de Hong Kong, os ora chamados ganhos oriundos do comércio parecem ter evaporado. Novas projeções, das mesmas fontes do Banco Mundial, estimam os ganhos econômicos potenciais em apenas US\$287 bilhões – apenas um terço do seu patamar original. Os ganhos dos PEDs caíram para apenas US\$90 bilhões, uma “perda” de 80% em dois anos. Ainda mais desencorajadora foi a redução da participação dos PEDs nos ganhos globais de aproximadamente 60% para apenas 31% - dificilmente uma boa propaganda para a uma vez denominada “rodada do desenvolvimento” de negociações comerciais multilaterais.

Mais desanimador ainda, esses números foram baseados em um cenário de liberalização total do comércio internacional, admitindo-se uma visão não realista de que todas as tarifas e medidas de distorção ao comércio fossem eliminadas. O mesmo relatório inclui projeções para um “cenário provável em Doha” de liberalização parcial, reformas que, atualmente, parecem ambiciosas em vista dos impasses nas negociações atuais. O que nós podemos esperar deste cenário mais realista? Ganhos mundiais de apenas US\$96 bilhões, com apenas US\$16 bilhões indo para os PEDs, como um todo. Isto significa menos de um centavo de dólar per capita para aqueles vivendo em PEDs.

De forma não surpreendente, os impactos na redução da pobreza reduziram-se juntamente com a projeção de ganhos. A promessa feita em Cancún de retirar 144 milhões de pessoas da pobreza foi reduzida para 66 milhões, em um cenário de liberalização total. O “cenário provável de Doha”, segundo pesquisadores, reduz este número para sombrios 6,2 milhões de pessoas, uma redução bem abaixo de um ponto percentual – 0,3% - no número de pessoas que vivem com menos de US\$2 por dia.

Uma grande parcela de atenção tem sido dispensada na parte das negociações referentes à agricultura. De fato, a maioria dos ganhos provém da agricultura, mas uma fatia maior retirada de um bolo menor não será suficiente para alimentar os pobres. Os ganhos dos PEDs provenientes de possíveis reformas na questão agrícola, representam menos de 0,1% do PIB, ou apenas US\$ 9 bilhões. Com a redução de subsídios dos países do Norte, estimam-se ganhos de somente US\$1 bilhão.

Os modelos de projeção agora mostram que uma parcela desproporcional dos benefícios vai para os países de alta renda. Em um cenário de liberalização total, os países ricos, com suas economias maiores, obtêm ganhos de renda, em dólar, maiores que o dobro daqueles dos PEDs e ganhos *per capita* de mais de dez vezes. No “cenário provável de Doha” os países ricos obtêm aproximadamente o dobro do ganho percentual em PIB, cinco vezes os ganhos em dólar e um admirável ganho de renda *per capita* de 25 vezes comparado àquele de um PED.

As apresentações mais simples da pesquisa do Banco Mundial (como a publicada na edição da Bridges de Junho-Julho de 2005) deixam de fora as

descobertas mais interessantes: os próprios números. E os próprios números traçam a triste realidade dos limitados ganhos do comércio (v. tabela 01). PEDs teriam menos de um centavo de dólar por dia / *per capita*, com um incremento de renda de apenas US\$16 bilhões, ou 0,14% do PIB.

Tabela 01 – Benefícios do cenário provável da Rodada Doha

Ganhos econômicos	Região beneficiária		
	PAR	PEDs	Mundo
Quantias totais*	80	16	96
Dólares per capita	79.04	3.13	15.67
Percentual do PIB	0,24%	0,14%	0,23%

* em bilhões de dólares

Fonte: Anderson, K. and W. Martin, “Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda,” *World Economy*, setembro 2005, tabela 10, p. 1319; cálculos do autor.

Legenda: PAR: Países de alta renda PED: Países em desenvolvimento

Na verdade, a imagem é muito pior se a consideramos em seu próprio contexto:

1. O crescimento do PIB ocasionado pela liberalização do comércio ocorre em uma única vez, não por meio de um aumento na taxa de crescimento;
2. O modelo do Banco Mundial introduz gradualmente (phase in) esses ganhos entre o ano base de 2001 e o ano final de 2015. Os ganhos são para 2015, daqui a dez anos. Ao dividir os ganhos pelos dez anos, os números reduzem-se a uma completa insignificância – somente um centésimo de ponto percentual do PIB. Para alguém que ganhe US\$ 100 por mês, isto significará um aumento de 14 centavos no salário anual após 10 anos.
3. Metade dos benefícios destinados aos PEDs atinge apenas 8 países: Brasil, Argentina, China, Tailândia, Vietnã, México e Turquia.

Onde foram parar todos os ganhos?

O que aconteceu com os vastos ganhos nesses dois anos? Uma coisa os pesquisadores do Banco Mundial parecem ter feito bem, ou, pelo menos, melhor do que haviam feito antes, ou seja, parecem ter encontrado maneiras de trazer seus modelos abstratos alguns passos mais próximos da realidade. Os resultados ainda devem ser analisados com cautela, essencialmente porque se assentam em uma fundação muito instável. Por exemplo, a maior parte destes modelos computacionais de equilíbrio geral assumem emprego pleno ou fixo, ou, em outras palavras, sem ganhos ou perdas na somatória de empregos no interior de cada país. Considera que os trabalhadores encontrarão novos empregos em setores em expansão. Isto é o que mantém a maior parte dos setores em equilíbrio, mas torna seus resultados particularmente instáveis.

Mesmo assim, os modelos deste ano (baseados no recém atualizado banco de dados GTAP, versão⁶) realizaram melhorias significativas. Eles tiveram o seu “ano base” atualizado de 1997 para 2002, ao mesmo tempo em que traziam a liberalização da China e seu acesso à OMC para a base de dados como uma reforma já alcançada. De forma não surpreendente, os ganhos chineses corresponderam a uma porção significativa dos ganhos dos PEDs nos primeiros modelos, embora a maior parte dos resultados tenha sido divulgada como se todos os PEDs equiparassem-se nos ganhos resultantes de um ambicioso acordo da OMC. As novas versões também incorporaram a expansão da União Européia, o fim do Acordo sobre Têxteis e Vestuários e uma série de dados sobre tarifas aplicadas e tarifas consolidadas, inclusive o efeito das preferências comerciais e acordos regionais de comércio. Os resultados encontram-se claramente mais próximos da realidade atual da economia global.

Neste ponto reside o problema para aqueles que buscam números que motivem os PEDs a irem a Hong Kong prontos para fazerem concessões, na expectativa de obter ganhos em comércio. Aqueles números, de maneira bem simples, desapareceram em sua maioria. Na verdade, a maior parte deles sequer existiu, para começo de história. É bem verdade que as projeções

de hoje são menores em razão da liberalização que se iniciou em 1997. Neste sentido, o mundo já tinha simplesmente se apropriado de muitos dos ganhos trazidos nas projeções anteriores a Cancún.

Calculando os custos

O estudo do Banco Mundial identifica apenas os benefícios pontenciais. Quais são os custos, no entanto? Do que os governos dos PEDs têm de abrir mão para conseguir o tão cobiçado acesso a mercados? Muitas das propostas em agricultura, serviços, propriedade intelectual e acesso a mercado para

“... o custo administrativo da adequação às novas regras e seus custos sociais são elementos centrais.”

produtos não agrícolas vão minar a capacidade destas nações em empregar estratégias de desenvolvimento efetivas. Tamanha perda de capacidade de formulação de políticas de desenvolvimento não será apenas *legalmente* constrangedora, mas também implicará em alto custo *econômico*.

Dentre estes, o custo administrativo da adequação às novas regras e seus custos sociais são elementos centrais. Outro estudo do Banco Mundial demonstrou que o custo administrativo da implantação de apenas três acordos da OMC (Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Acordo sobre Valoração Aduaneira e Acordo sobre Aspectos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio - TRIPS) são de US\$130 milhões para a média dos PEDs. Estendido ao conjunto de todos os PEDs, isto significaria perdas anuais de US\$4 bilhões.

O TRIPS também resulta em perdas econômicas para os PEDs em função do preço dos produtos patenteados. O Banco Mundial estima que o total de remessas de lucros dos países do Sul para os do Norte varia imensamente, mas estimativas conservadoras sugerem que as transferências anuais sejam de US\$41

bilhões. As perdas econômicas podem chegar a até seis vezes os custos das transferências.

Enquanto as apresentações dos resultados dos modelos exibem os benefícios “líquidos”, eles raramente enfatizam os perdedores na liberalização do comércio. Em relação à Rodada Doha, entre os perdedores estão os Governos. As propostas atuais em Doha também resultarão em grandes perdas de receitas para PEDs. Receitas originadas por tarifas são uma importante fonte de recursos para desenvolvimento – representando 20% da receita governamental nos países em desenvolvimento. De acordo com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), a perda de receitas tarifárias pode chegar a até US\$60 bilhões.

Tais custos (e os benefícios evitados) são raramente considerados em debates sobre liberalização do comércio, mas para os PEDs eles são significativos. Como se pode ver, eles diminuem ainda mais os ganhos potenciais de apenas US\$16 bilhões agora projetados pelo Banco Mundial.

Tais projeções certamente deixam claro porque tantos negociadores têm resistido continuamente ao chamado para liberalização do comércio: eles têm muito pouco ou nada a ganhar e possivelmente muito a perder.

* *Vice-diretor do Instituto de Desenvolvimento Global e de Meio Ambiente, Universidade Tufts.*

** *Professor na Universidade de Boston e pesquisador sênior no Instituto de Desenvolvimento Global e de Meio Ambiente, Tufts.*

Para uma análise detalhada sobre os novos modelos de projeção, v. Frank Ackerman, “*The Shrinking Gains from Trade: A Critical Assessment of the Doha Round Projections*”, Universidade de Tufts, GDAE Working Paper No. 05-01, outubro de 2005: <http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/05-01ShrinkingGains.pdf>

Para uma detalhada análise dos “custos” da rodada Doha ver Kevin P. Gallagher (ed.) “*Putting Development First: The Importance of Policy Space at the WTO*”, ZED Books. http://ase.tufts.edu/gdae/publications/other_books/PuttingDevelopmentFirst.htm

Aprimoramento das salvaguardas da OMC: as experiências do Brasil e da Argentina

Marta Calmon Lemme*

As medidas de salvaguarda da OMC, concebidas como medidas excepcionais para fazerem frente a situações emergenciais, têm sido cada vez mais utilizadas, além de serem alvo de diversas controvérsias. Apresentamos uma reflexão sobre os aspectos desse instrumento (que têm servido de base para elaboração de acordos bilaterais/regionais) a serem aprimorados.

A despeito do GATT-1947 conter artigo pertinente a medidas de emergência contra aumento de importações, o Artigo XIX, somente na Rodada Uruguai (1986-1994), foi possível alcançar um Acordo específico sobre a aplicação de medidas de salvaguardas, contendo detalhamento dos procedimentos a serem adotados. No entanto, há que se observar que o Acordo sobre Salvaguardas (AS) contém diversas lacunas, o que pode ser atribuído ao fato de os países, antes da conclusão da Rodada Uruguai, evitarem a aplicação de medidas previstas no Art. XIX, por entenderem que as mesmas implicariam obrigatoriamente na concessão de compensações, ou, quando não fosse alcançado consenso, permitiria que os países mais afetados adotassem medidas de retaliação. Assim, os países preferiam adotar outras medidas que, por não serem explicitamente proibidas, nem permitidas, ficaram conhecidas como “medidas da área cinzenta”¹.

A principal consequência do AS ser pouco detalhado e não conter critérios mais específicos é permitir que os Membros da OMC adotem práticas bastante variadas, muitas das quais geram procedimentos pouco transparentes, restrição ao direito de defesa dos exportadores afetados e ação arbitrária das autoridades investigadoras. Desta forma, observam-se diversas controvérsias relativas à aplicação de medidas de salvaguarda no âmbito da OMC. De 1995 até hoje, conforme dado disponível no site da OMC², foram iniciadas 20 controvérsias envolvendo o AS. Embora, em termos absolutos, não seja um número elevado e represente apenas 6% do total de controvérsias existentes; em termos relativos, representa cerca de 15% das investigações iniciadas até outubro de 2004 (135 investigações). Apenas para fins comparativos, vale registrar que as controvérsias relacionadas à aplicação de medidas antidumping representaram tão-somente 2% das investigações abertas de 1995 a 2004.

A despeito das imprecisões do Acordo e da utilização significativa do instrumento, bem como de algumas propostas para reforma do AS apresentadas na Conferência Ministerial em Seattle, o AS não foi incluído como tema de negociação na Rodada de Doha. Assim, perdeu-se uma oportunidade única de se aprimorar e esclarecer o AS. Dentre os aspectos que mereceriam ser objeto de negociação, após 10 anos de implementação das regras multilaterais sobre salvaguardas, ressaltam-se aqueles referentes (i) à exigência de demonstração de que o surto de importações decorre de “desenvolvimentos imprevistos” e por “efeito dos compromissos assumidos”, condição esta prevista no Art. XIX, mas omitida no AS; (ii) ao sentido da expressão “sob tais condições” referente ao comportamento das importações (iii) à definição de indústria doméstica; (iv) a definição de países em desenvolvimento (PEDs) e período a ser considerado, para fins de exclusão desses países do âmbito de aplicação da medida; (v) à obrigatoriedade de apresentação de compromisso de ajuste por parte dos produtores domésticos e sua avaliação pela autoridade investigadora; (vi) aos procedimentos de revisão de meio-período e de prorrogação da medida; e (vii) à exclusão de Membros de uma União Aduaneira ou de uma Área de Livre Comércio quando da aplicação de medida por país integrante da mesma.

Experiências do Brasil e da Argentina

De forma a melhor ilustrar algumas das questões acima referidas, serão apresentadas, a seguir, alguns comentários sobre medidas de salvaguarda aplicadas por Brasil e Argentina; mais especificamente, no caso do Brasil, sobre as importações de brinquedos e, no caso da Argentina, sobre as importações de calçados.

O caso dos brinquedos

Em 1997, o Brasil aplicou medida de salvaguarda sobre importações de brinquedos, por meio de imposição de um adicional ao imposto de importação. Tal medida deve vigorar até junho de 2006, em função de prorrogações que foram realizadas em 1999, 2003 e 2004.

O Brasil foi um dos pioneiros na utilização desse instrumento. Antes da abertura da investigação de brinquedos, apenas Estados Unidos da América (EUA) e Coréia do Sul haviam iniciado procedimento semelhante, não havendo, portanto, muitos exemplos a serem seguidos. Não havia sido sequer iniciada qualquer controvérsia a respeito desse instrumento, inexistindo “jurisprudência” sobre a matéria. Uma análise retrospectiva da investigação conduzida, no entanto, permite identificar alguns aspectos que posteriormente foram objeto de solução de controvérsias envolvendo outros países. Por exemplo, não foi feita análise sobre a relação entre o aumento de importações e o “desenvolvimento de condições imprevistas e os efeitos das obrigações assumidas no âmbito do Acordo Geral”, questão tratada no âmbito das controvérsias Argentina – Calçados (DS 121) e Coréia – Produtos Lácteos (DS 98).

Assim, à luz de posições posteriormente emanadas do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), o Brasil poderia ter sido questionado por não ter feito análise adequada dos determinantes do aumento das importações. Por outro lado, não foi realizada avaliação dos preços das importações, dada a natureza do produto objeto de investigação: brinquedos, que englobava uma gama bastante diversificada de itens. Este foi um dos aspectos questionados pelas Comunidades Europeias (CEs), por ocasião de consultas realizadas com o Governo brasileiro. No entanto, em relação a este aspecto, em algumas controvérsias³, considerou-se que,

efetivamente, não seria obrigatória a realização de análise, em separado, dos preços das importações.

Um outro aspecto a ser observado, o qual apenas foi objeto de consultas realizadas pela Colômbia com o Chile - Açúcar (DS230) e com os EUA - Vassouras (DS 78), refere-se ao tratamento a ser ministrado para importações originárias de PEDs com pequena participação no total do produto importado. O Brasil, por ocasião da aplicação de medida definitiva, excluiu apenas os países que realizaram exportações no período considerado, que representavam menos de 3%, pois em conjunto não alcançaram 9% do total das importações⁴. No entanto, durante a vigência da medida, os PEDs que passaram a exportar após a sua aplicação foram posteriormente incluídos na relação de países isentos, caso não alcançassem o parâmetro de 3%. Por outro lado, quando um país excluído aumentava sua participação, superando tal parâmetro, o mesmo era retirado da lista de países excluídos da aplicação da medida.

Em relação aos procedimentos relativos a PEDs, o mesmo se configura em aspecto em relação ao qual o AS contém quase nenhum detalhamento, até mesmo no que se refere ao período a ser considerado para fins de cálculo da participação daqueles países no total importado. Seria, portanto, adequado que fosse estabelecida regra clara a respeito, tratando não apenas do período a ser considerado, mas também da possibilidade de exclusão de PEDs da lista de isentos quando os mesmos superassem os parâmetros estabelecidos pelo AS, após a aplicação.

Outro aspecto relevante a ser considerado refere-se à própria definição de PEDs, visto que não existe uma lista oficial da OMC relacionando aqueles que se enquadram nesta categoria. A ausência de tal lista permite que Membros adotem critérios diferenciados com vistas a tal classificação. A Polônia, por exemplo, considera que somente os países com PIB *per capita* inferior ao seu seriam tratados como PEDs.

A despeito dos aspectos acima referidos, os questionamentos apresentados por alguns Membros da OMC – CE e EUA – não evoluíram para uma controvérsia. A não solicitação de consulta junto ao OSC tende a estar relacionada ao fato de a medida aplicada pelo Brasil efetivamente não constituir medida de salvaguarda. Na realidade, a sobretaxa aplicada pelo Brasil

não implicou – salvo em relação a um número insignificante de tipos de brinquedos – qualquer suspensão das obrigações acordadas, visto que a medida não gerou proteção tarifária superior ao nível consolidado na OMC.

Cabe, ainda, ressaltar alguns aspectos bastante positivos dos procedimentos adotados pela autoridade investigadora brasileira: uma análise bastante detalhada da situação da indústria doméstica, incluindo a realização de verificação *in loco* de amostra de empresas representativas da indústria doméstica; assim como a exigência de plano detalhado de ajuste a ser implementado pelos produtores domésticos, garantindo assim a viabilidade de efetivo acompanhamento do ajustamento da indústria doméstica, requisito necessário para manutenção e prorrogação da medida.

Adicionalmente, de forma a garantir os compromissos assumidos no âmbito do Mercosul – de não aplicação de medidas de salvaguarda sobre importações originárias de Estados Parte – sem ferir o caráter não seletivo do instrumento, o Brasil, ainda no início da investigação, alterou a natureza jurídica da medida de salvaguarda em sua legislação, transformando-a em adicional ao imposto de importação. Desta feita, garantiu que as margens de preferência, de 100% para o Mercosul, fossem aplicáveis não só ao imposto de importação como também à medida de salvaguarda, evitando a cobrança da medida sobre importações originárias da Argentina.

É importante salientar que, naquela época, não existia ainda o Regulamento Comum do Mercosul (Decreto 2.667/98), por meio do qual se estabeleceu a possibilidade de aplicação de medida de salvaguarda pelo Mercosul, em nome de Estado Parte, garantindo-se base legal para não aplicação da medida de salvaguarda sobre importações de outros Estados Parte.

O caso dos calçados

Distintamente do Brasil, a Argentina enfrentou duas controvérsias relativas à aplicação de medidas de salvaguarda: (i) sobre calçados (DS121 e DS123, nas quais os reclamantes foram, respectivamente, CE e Coréia do Sul) e (ii) sobre pêssegos, objeto de reclamação do Chile (DS238). Focalizaremos alguns aspectos da controvérsia sobre calçados, apresentada pelas CE, visto que a mesma aborda alguns dos temas anteriormente relacionados.

Em 1997, a Argentina aplicou sobretaxa às importações de calçados, com base em determinação final de existência de prejuízo grave aos produtores domésticos de calçados decorrente do aumento significativo das importações. A despeito de ter computado as importações originárias do Brasil no total de importações realizadas no período considerado, e, conseqüentemente, levado em conta o impacto daquelas importações sobre a situação da indústria doméstica, a Argentina isentou o produto brasileiro da aplicação da sobretaxa.

Dos aspectos contestados pelas CE, salienta-se a posição do Órgão de Apelação da OMC, que reverteu a posição do Painel e considerou que o fato de o AS não mencionar que o surto de importações se relaciona ao surgimento de “desenvolvimentos imprevistos” (e às obrigações assumidas no âmbito do Acordo Geral) não significa que tal obrigação constante do Art. XIX do GATT-1994 tenha sido derogada pelo AS. Tratou-se de tal questão também no âmbito das controvérsias Coréia do Sul – Produtos Lácteos (DS98) e EUA – Carneiro (DS177 e DS178).

Outro tópico importante refere-se à análise da evolução das importações. O Painel, em posição mantida pelo Órgão de Apelação, considerou que não é suficiente a ocorrência de aumento de importações no último ano do período considerado em comparação com o primeiro ano da série analisada. É relevante que seja avaliada a tendência das importações ao longo do período sob consideração e que seja observado aumento da entrada do produto sob investigação⁵.

Outro aspecto relevante refere-se ao entendimento do Órgão de Apelação, o qual é distinto do apresentado pelo Painel, de que o crescimento das importações deve ser recente e abrupto. Assim, não é suficiente a ocorrência de uma tendência de crescimento das importações, mas o mesmo, além de ser significativo, deve ocorrer em período o mais próximo possível⁶.

Por fim, cabe salientar a questão da exclusão das importações originárias de Estado Parte do Mercosul, da abrangência da medida. O Painel considerou que, pelo fato de a medida ter sido aplicada pela Argentina e não pelo Mercosul, não se justificaria a exclusão das importações originárias do Brasil da abrangência da medida. O Órgão de Apelação reverteu a

justificativa adotada pelo Painel, mantendo, todavia, a posição de que a Argentina, ao excluir produtos originários do Mercosul do escopo da medida, não atuou em conformidade com o AS. Adicionalmente, na controvérsia em questão, assim como em outros casos, foi considerado ser necessário existir “paralelismo” entre o produto objeto de investigação e o produto objeto de medidas, confirmando que as duas expressões deveriam referir-se ao mesmo produto, isto é, aquele originário das mesmas fontes.

O significado das experiências para eventual reforma do AS

À luz dos aspectos abordados neste artigo, observa-se a necessidade de um aprimoramento do AS, por meio da discussão das lacunas existentes e dos resultados das controvérsias relativas ao instrumento. Diante da não inclusão do tema Salvaguardas na Rodada ora em curso, deveriam ser buscados procedimentos que permitissem ao Comitê sobre Salvaguardas, da OMC, realizar uma discussão sobre a implementação do AS, de forma a ser viabilizada a construção de entendimentos comuns a respeito dos procedimentos e critérios pertinentes à aplicação de medida de salvaguarda.

Dentre as questões a serem objeto de avaliação ressalta-se a necessidade de clara definição do tratamento a ser conferido para PEDs com participação negligível nas importações, aspecto este mencionado anteriormente e que tem gerado discussões no âmbito do Comitê sobre Salvaguardas, da OMC. A solução dada pelo Brasil – exclusão em um primeiro momento dos PEDs com pequena participação nas importações do produto objeto de medida, mas com possibilidade de re-inclusão *a posteriori*, na hipótese de algum(ns) país(es) superar(em) os parâmetros é interessante, pois garante a eficácia do instrumento. Porém, deve ser considerado que, no limite, tal procedimento pode implicar anulação do tratamento especial e diferenciado.

Há que se considerar também a proposta colombiana de elevação dos parâmetros de negligibilidade para PEDs para 7%, individual, e 15%, em conjunto, os quais seriam aplicáveis apenas em investigações conduzidas por países desenvolvidos⁷. Tal proposta, a qual já foi objeto de debates no âmbito da discussão de implementação, deve ser avaliada com a devida cautela visto que não necessariamente resulta em

melhor resultado para os PEDs. Em função da distribuição das importações originárias desses países com pequena participação e dos parâmetros propostos, países que seriam isentos, segundo as regras hoje vigentes, poderiam vir a ser afetados pela medida de salvaguarda.

**“De 1995 até hoje
... foram iniciadas
20 controvérsias
envolvendo o AS.”**

Outra questão relevante refere-se à exigência de determinação sobre a relação entre o aumento de importações e o “desenvolvimento de condições imprevistas e os efeitos das obrigações assumidas no âmbito do Acordo Geral”, objeto de controvérsias, aspecto tratado no âmbito da controvérsia de calçados. Tal exigência impõe forte restrição à aplicação de medida de salvaguarda, ainda mais se considerarmos uma situação na qual lapso temporal significativo tenha ocorrido entre o final das negociações e o surgimento do surto de importações. Caberia, assim, discutir em que medida tal exigência não poderia ser eliminada visto que a ocorrência de prejuízo grave, colocando em risco a existência da produção doméstica, já constituiria em si mesma a própria “situação imprevista”.

A exclusão de importações originárias de países com os quais o Membro aplicador possui acordos de livre comércio é um aspecto que também deveria ser definido, tendo em vista a não referência a este tipo de acordo no AS e a proliferação de acordos dessa natureza, os quais, em alguns casos – o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), por exemplo -, prevêem restrições para aplicação de medidas de salvaguardas da OMC entre os países signatários do acordo regional. Devem os Membros avaliar se o critério de “paralelismo”, adotado pelo Órgão de Apelação no caso dos calçados, seria de fato aplicável a qualquer tipo de acordo bilateral/regional ou apenas a situações nas quais a medida fosse aplicada por uma união aduaneira em nome de um Estado.

Por fim, cabe salientar que, ainda que no âmbito da OMC não se aprofunde a discussão sobre o AS, tendo em vista a existência do Regulamento Comum do Mercosul, na hipótese, ainda que bastante remota no cenário atual de contencioso Brasil-Argentina, de se cogitar a aplicação de medida de salvaguarda em nome do Mercosul, é fundamental uma aproximação de posições entre os Estados Partes do Mercosul, com o objetivo de se chegar a um entendimento comum sobre a análise a ser implementada na investigação com vistas à aplicação de tal instrumento. Dessa maneira, buscar-se-á evitar que procedimentos questionáveis adotados por um Estado Parte, a exemplo da análise ponto a ponto das importações – procedimento “condenado” no âmbito do OSC, da OMC – venham a ser adotados nas investigações conduzidas pelo Mercosul como entidade única.

** Professora do Instituto de Economia/ UFRJ e ex-Coordenadora Geral de Apoio ao Exportador e Negociações Internacionais do DECOM/SECEX.*

1 Nuzum, J.A. “The Agreement on Safeguards: U.S. Law leads Revitalization of the Escape Clause”, in: Stewart, T.P. (ed.), *The World Trade Organization – Multilateral Trade Framework for the 21st Century* and U.S. Implementing Legislation, Washington, D.C., American Bar Association, 1996.

2 Cf. <<http://www.wto.org>>.

3 Por exemplo, Argentina – Calçados (DS121); Coréia do Sul – Produtos Lácteos (DS98); e EUA – Glúten de Trigo (DS166).

4 A partir da segunda revisão, esta posição foi revista e o Brasil passou a excluir efetivamente todos aqueles países cuja participação fosse inferior ao parâmetro acima referido, uma vez que tais países em conjunto representavam menos de 9%.

5 “[T]he Agreement requires not just an increase (i.e., any increase) in imports, but an increase in ‘such...quantities’ as to cause or threaten to cause serious injury.”, cf. Relatório do Painel, “Argentina – Calçados (CE)” (WT/DS121/R), para. 8.160.

6 “[...] we do not agree with the Panel that it is reasonable to examine the trend in imports over a five-year historical period. In our view, the use of the present tense of the verb phrase ‘is being imported’ in both Article 2.1 of the Agreement on Safeguards and Article XIX:1(a) of the GATT 1994 indicates that it is necessary for the competent authorities to examine recent imports, and not simply trends in imports during the past five years – or, for that matter, during any other period of several years. In our view, the phrase ‘is being imported’ implies that the increase in imports must have been sudden and recent”. (grifo nosso), cf. WT/DS121/AB/R, par. 130.

7 V. G/SG/M/21 e G/SG/59

A Rússia e a OMC

Tatiana Lacerda Prazeres* e Tatiana Sergeevna Sereda**

Após doze anos de negociações, intensificam-se as tratativas para o ingresso da Rússia na Organização Mundial do Comércio (OMC). Este artigo analisa os principais aspectos do processo negociador em questão, conferindo ênfase tanto aos interesses russos no sistema multilateral de comércio, quanto às exigências que têm sido feitas para que o país seja incluído entre os membros da OMC.

O ingresso da Rússia na OMC será dos episódios mais importantes da história recente do sistema multilateral de comércio. O regime, que inicialmente abrangia 23 membros, hoje, conta com um conjunto de países que respondem por 97% do volume do comércio mundial¹. A acessão da Rússia à OMC confirmará a vocação universal do sistema multilateral de comércio, reforçando sua abrangência e importância. De fato, dos cerca de trinta países que buscam se juntar aos membros da OMC, a Rússia, por certo, é o país economicamente mais expressivo e politicamente mais importante para o funcionamento do sistema. À medida que as negociações para o ingresso da Rússia na OMC encaminham-se para um desfecho, é importante dedicar atenção a esse fenômeno.

Os interesses da Rússia

Após o fim do regime soviético e, em especial, depois da crise econômica de 1998, a Rússia tem promovido a abertura de seu mercado. O crescimento das exportações no período pós-crise alcança 19,8% ao ano² e o aumento do PIB do país atingiu expressivos 7,4% em 2004. Ao mesmo tempo em que negocia sua participação na OMC, a Rússia tem buscado garantir novos mercados. O país mantém tratativas com os integrantes da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) a respeito de isenção de direitos alfandegários, simplificação dos tributos indiretos e estabelecimento de regime preferencial de comércio. Além disso, a Rússia tem negociado acordos bilaterais com países importadores do petróleo russo e de outras matérias-primas. A abertura da economia russa preocupa em especial algumas indústrias do país, como os setores agrícola, aeronáutico, automobilístico, eletrônico e têxtil. Apesar do interesse em agregar valor à sua produção, a Rússia ainda conta com uma estrutura econômica bastante dependente do binômio combustíveis-matéria-prima.

Para a Rússia, a importância de fazer parte

da OMC é evidente. O tema foi definido como uma das prioridades do Governo Putin e, desde então, as negociações (iniciadas em 1993), adquiriram novo vigor. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Econômico e do Comércio da Rússia, os objetivos do ingresso do país na OMC incluem a obtenção de melhores condições de acesso a mercados estrangeiros; o acesso ao sistema de solução de controvérsias da organização; a criação de um ambiente mais favorável ao investimento estrangeiro; a ampliação das oportunidades para investidores russos nos demais membros da OMC; o aumento da qualidade e da competitividade da produção doméstica, e a participação do país nas negociações comerciais internacionais³.

As negociações começaram efetivamente em 1995... em 1998, a Rússia apresentou sua oferta inicial sobre bens e agricultura.

De acordo com dados de 2004, 40,3% das exportações russas tinham a União Européia como destino⁴. É evidente que a concentração excessiva da pauta de exportações em um bloco econômico preocupa os russos. Nesse sentido, o ingresso do país na OMC pode promover a diversificação dos destinos das vendas russas, à medida que, por exemplo, os demais membros da Organização estariam impedidos de impor restrições discriminatórias em relação aos produtos russos (feito em larga escala). A Rússia também alega que parte de suas exportações, sobretudo no setor siderúrgico e energético, sofre medidas antidumping descabidas em outros países (especialmente nos Estados Unidos da

América). Com o ingresso na OMC, a Rússia passa a contar com o Acordo Antidumping e com o sistema de solução de controvérsias da Organização para contestar medidas supostamente arbitrárias contra seus produtos.

O ingresso da Rússia na OMC

As tratativas para a acessão da Rússia foram iniciadas em 1993, antes, portanto, da criação da OMC (199). De acordo com os procedimentos previstos pelo GATT, criou-se um Grupo de Trabalho com o fim de definir as condições para o ingresso da Rússia no sistema. As negociações começaram efetivamente em 1995, sendo que, em 1998, a Rússia apresentou sua oferta inicial sobre bens e apoio governamental à agricultura. No ano seguinte, o país fez sua primeira oferta na área de serviços. A partir desses parâmetros, uma série de negociações bilaterais tiveram curso, envolvendo a Rússia e os membros da OMC que desejaram fazer parte do Grupo de Trabalho criado. Cinquenta e oito países (os membros da União Européia são contados como um único membro), entre eles o Brasil, atuam nesse Grupo de Trabalho.

De acordo com o próprio Governo russo, as negociações estão concentradas em quatro tópicos principais: bens, serviços, agricultura e as chamadas questões sistêmicas, relativas às medidas a serem adotadas pela Rússia em diversos temas, para adequação de seu sistema doméstico às regras do sistema multilateral.

É interessante notar que as negociações sobre o comércio de bens não foram as mais complexas. Com efeito, o país conta com uma tarifa aplicada média não muito alta: 9,9%. Não obstante, existem, picos tarifários prejudiciais para os PEDs, inclusive o Brasil. Por exemplo, o principal produto da pauta de exportação brasileira para a Rússia é o açúcar, cujo imposto de importação naquele país é de cerca de 30%. Além disso, há medidas não definidas em termos *ad valorem*, que cobrem 11,9% do total das linhas tarifárias da Rússia. A

preocupação com a falta de transparência dessas medidas acabou por ocasionar negociações bastante difíceis. Neste aspecto, aliás, reside interesse central do Brasil com o ingresso da Rússia na OMC. O Brasil, grande exportador de carnes bovina, suína e de frango para a Rússia, empreendeu esforços para que não perdesse espaço no mercado russo em função da distribuição de cotas de importação que o país impõe para carnes (e que, a princípio, seguirá autorizado a manter, com o compromisso de que aumente o volume em 2% a 2,5% por ano)⁵. Atualmente, a Rússia concluiu as negociações sobre cerca de 90% de suas linhas tarifárias. Restam, todavia, divergências a respeito de produtos sensíveis, como bens agrícolas, equipamentos aeronáuticos, carros, móveis, entre outros. Vale registrar que o Governo russo tem sofrido importante pressão interna para não reduzir suas alíquotas sobre o comércio exterior⁶.

As negociações sobre agricultura mostram-se bastante complexas. A preocupação russa consiste em manter o apoio doméstico conferido à agricultura nos níveis atuais – o que é objeto de resistência de vários países. No que atine ao comércio de serviços, as negociações já se encontram num estágio avançado. Serviços financeiros, serviços relacionados ao setor energético e de telecomunicações são as áreas em que se concentram as principais divergências entre os membros do Grupo de Trabalho e a Rússia⁷. Até o momento, a Rússia aceitou compromissos em cerca de 100 setores (num espectro de 155 setores segundo a classificação adotada).

Finalmente, no que se relaciona às questões sistêmicas, as negociações atualmente se concentram na definição do relatório do Grupo de Trabalho sobre a acessão russa, cuja primeira minuta foi divulgada em 2002⁸. Discute-se a revisão de regras sobre o regime aduaneiro, sobre exigências quanto a certificações, regulamentos técnicos e sanitários, sobre licenças para importação e outras medidas não-tarifárias. Além da reforma da legislação russa, a implementação das regras adotadas é outro aspecto que preocupa os membros da OMC.

Os membros do Grupo de Trabalho também têm pressionado a Rússia para que o país faça parte do Acordo Plurilateral sobre Aeronaves Civis, um acordo opcional para os membros da OMC. Por fim, sob um regime considerado pelos russos como OMC *plus* (isto é, regras mais rigorosas que

as aplicáveis aos demais), há pressões para que a Rússia defina preços domésticos para energia segundo parâmetros internacionais e para que proceda a uma reforma significativa no setor energético. Por isso, a questão energética, de fato, constitui um dos temas centrais na acessão da Rússia.

Considerações finais

Não são poucos os esforços que a Rússia tem empreendido para concluir as negociações. Ao mesmo tempo, é também considerável o esforço do país para desfazer as resistências internas relativas a essa decisão, que, com efeito, faz parte de uma estratégia mais ampla de abertura da economia russa para o mercado internacional. Segundo o Governo russo, pesquisas de opinião pública de meados de 2004 indicaram que metade dos russos apóia o ingresso na OMC, percentual que atingia menos de 20% em 2001⁹.

A despeito do caráter confidencial de boa parte das negociações para a acessão à OMC, as informações disponíveis demonstram a complexidade das tratativas para o ingresso da Rússia na Organização. A partir do que se pôde colher desses doze anos de negociação, a Rússia inevitavelmente se vinculará a regras mais estreitas que as incidentes sobre os demais membros da OMC. A experiência do ingresso da China na OMC dá sinais dessa tendência: são altos os custos de entrada para aqueles que decidem por ingressar no regime já constituído. Além de não ter podido negociar as regras que a vincularão, a Rússia é pressionada, por exemplo, a aderir a acordos plurilaterais (opcionais para os demais membros), a consolidar a totalidade de suas linhas tarifárias (o que vários países não fizeram) e a abrir setores de serviços que para vários membros continuam fechados.

Apesar das dificuldades para vencer as resistências internas e para concluir as negociações com os membros da OMC, os resultados desse processo tendem a ser positivos para a economia russa. Além da abertura de novos mercados aos russos, o ingresso na OMC tem como efeito a definição de um panorama regulatório estável, ancorado em compromissos jurídico-internacionais, o que constitui sinalização bastante positiva para os mais céticos quanto aos rumos da política econômica do país. Com o ingresso na OMC, reforma-se uma série de leis internas, cria-se obrigação jurídica com a

transparência das normas relativas ao comércio, definem-se tetos específicos para o imposto de importação, estabelece-se um marco rigoroso de proteção à propriedade intelectual, entre outras questões. Ademais, com a conclusão das negociações, a Rússia submete-se não apenas ao sistema de solução de controvérsias da OMC, mas também ao mecanismo de revisão de política comercial, que a obriga a periodicamente prestar contas de suas práticas comerciais. Trata-se, sem dúvidas, da conformação de um ambiente institucional bastante propício ao investimento estrangeiro, tão importante ao país. E, deve-se admitir, o compromisso internacional, definido a partir de um processo de acessão custoso e demorado para o país, seria muito mais dificilmente abandonado que normas internas que, por hipótese, contivessem o mesmo conteúdo que o Protocolo de Acessão do país à OMC.

* Consultora de Relações Internacionais da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

** Economista com especialização em Administração com ênfase em Comércio Exterior pela Universidade Federal de Economia de Samara, Rússia.

1 A OMC, atualmente, conta 148 membros. A Arábia Saudita, que acaba de concluir seu processo de acessão, deve ser a próxima integrante da Organização.

2 Serviço Federal de Estatística, Rússia.

3 Sobre o tema, vide o *site* mantido pelo Ministério do Desenvolvimento Econômico e do Comércio da Rússia.

4 Dados disponíveis em <www.wto.org>.

5 Em 2004, depois do açúcar, as carnes de suíno, bovino e frango foram os principais itens da pauta de exportação brasileira para a Rússia, totalizando cerca de 50% do total.

6 Diante dessas preocupações, o interesse russo nas negociações era o de consolidar suas tarifas acima do nível em que são aplicadas, para que então, após um período de transição (5 a 7 anos), houvesse certa coincidência entre o nível consolidado e o efetivamente aplicado.

7 As negociações sobre serviços foram concluídas com mais da metade dos membros do Grupo de Trabalho sobre a acessão russa. Além de buscar manter o monopólio estatal em algumas áreas, como a de telecomunicações, a Rússia tem insistido em limitar a participação estrangeira em uma série de setores, incluindo o bancário e o de seguros.

8 Os documentos e as informações referentes ao processo de acessão da Rússia à OMC encontram-se disponíveis em <http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_russie_e.htm>.

9 Disponível em <www.wto.ru>.

A Universalização do Direito à Água: Políticas Públicas Abrangentes e a Relação entre Regulação e Liberalização

Carlos Mauricio Sakata Mirandola*

Como efetivar direitos humanos universais através de políticas comerciais, mais especificamente, no contexto de negociações comerciais multilaterais? Como bem lidar com pressões internacionais por maior liberalização, preservar a liberdade e autonomia regulatórias e, ao mesmo tempo, pensar uma política social que permitira realizar direitos humanos? Para analisar esses pontos foi escolhido um dos direitos universais mais básicos: o direito à água.

O chamado “direito à água” é uma construção recente no direito internacional. De fato, somente com os movimentos ambientalista, de direitos sociais, e desenvolvimentista dos anos 1980 e 1990 é que se chegou a uma maior consistência no plano jurídico-político. As três correntes apoiaram-se na linguagem de convenções humanitárias para delas retirar princípios gerais os quais possibilitaram a que se chegasse a uma certa autonomia jurídica para o direito à água.

O movimento ambientalista abordava a questão sob o ponto de vista da preservação de um recurso escasso e finito: as gerações futuras deveriam ter o direito de gozar de água pura e limpa, o que tornava obrigação da humanidade gerenciar o uso das reservas aquíferas. Os movimentos sociais encontravam no direito à água uma obrigação subordinada para que se conseguisse uma proteção efetiva de minorias e grupos hipossuficientes.

A partir do “Compacto Global” e dos “Objetivos do Milênio”, o direito à água tomou maior dimensão. Ambos os programas foram iniciativas do Secretariado das Nações Unidas para se conseguir maior coesão das ações internacionais de implementação de direitos humanos, a primeira relacionada à consolidação normativa, a segunda com eliminação da pobreza. Sob a moldura do sistema internacional de proteção de direitos humanos, o direito à água passou a ser interpretado como emergindo diretamente da Convenção Internacional Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Implementando o direito à água

Como direito humano, o “direito à água” implica o acesso, de cada indivíduo ou

pessoa humana, a uma quantidade suficiente de água potável, de modo a proporcionar a realização de suas necessidades básicas. Assim como o direito à alimentação, à moradia digna, a um meio ambiente saudável, e outros, seria oponível diretamente contra os Estados por ser um direito de dignidade humana.

Nesses termos, deveriam os governos nacionais reconhecer a obrigação de implementar políticas públicas abrangentes de acesso à água. No ano 2000, a Organização Mundial da Saúde¹ estimou que 1,1 bilhão de pessoas não tinham acesso à água (80% delas na região rural); 2,4 bilhões de pessoas não tinham esgoto encanado. Além disso, estima-se que 2,2 milhões de crianças morram de diarreia e outras doenças relacionadas com a falta de higiene – isso sem incluir as mortes por desnutrição.

A grande dificuldade está em como estruturar sistemas de saneamento e distribuição de água em ambientes de recursos financeiros escassos. Tal tarefa envolve a localização de fontes de água potável, ou a criação de centrais de tratamento; construção de uma rede física de distribuição que seja capaz de transportar milhares de metros cúbicos de água por centenas de quilômetros, ligando os reservatórios às casas dos indivíduos e os esgotos aos locais de lançamento de efluentes. Entende-se, portanto, que a política pública mais significativa para a realização dos mencionados objetivos é a de saneamento.

O quê fazer?

Uma das soluções propostas para resolver o problema do direito à água é a liberalização e privatização do setor de saneamento. Nos estudos econômicos, os setores como o de saneamento e águas - em que os investimentos em infraestrutura

(custos fixos) são elevados em relação ao custo de operação do sistema (custo marginal, ou seja, o custo de fornecimento de uma unidade à mais de um serviço) - são chamados de monopólios naturais. Isso porque se torna inviável economicamente que muitas empresas ou entidades operem em tal setor em regime de competição. Nesses casos, restam aos governos nacionais duas opções: operar diretamente em regime de monopólio público ou liberalizá-los, deixando agentes privados operarem os sistemas.

Os países desenvolvidos, notadamente aqueles da União Européia (onde estão instaladas as principais empresas de saneamento do mundo), são os que mais pressionam para que os países iniciem um processo de abertura comercial e permitam suas empresas participarem destes mercados. Além disso, organizações multilaterais que possuem o poder de emprestar recursos – um grande trunfo, principalmente diante de países em desenvolvimento – têm adotado a prática de condicionar empréstimos estruturais e ajuda financeira emergencial à implementação de políticas de privatização e liberalização. O Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, além dos bancos de desenvolvimento regional, capitaneiam essas ações.

Genericamente, entre outras, fazem-se três defesas da liberalização. A primeira baseada em um argumento estritamente econômico: o mercado sabe precificar. Como mecanismo de sinalização e alocação de recursos, o mercado seria mais eficiente e menos custoso de implementar. A segunda defesa da liberalização tem a ver com dois dos defeitos dos sistemas políticos: a captura e a corrupção. Apóia-se, então, na política de privatização por duas razões: a empresa estatal é isolada do patrimonialismo e das negociatas, e o governo pode agir como fiscal das

atividades privadas. A terceira defesa relaciona-se com a falta de recursos dos governos de países em desenvolvimento. Tendo em vista que governos obtêm dinheiro para investir taxando seus cidadãos, se a sociedade é pobre não se pode nem se deve retirar dinheiro em demasia dela. Assim, ao conjugar privatização com atração de investimentos externos, resolver-se-ia dois problemas de uma só vez: oferecer o serviço à população e obter investimentos externos.

Seria a abertura comercial do setor de saneamento uma solução?

A experiência internacional mostra que, especificamente, a privatização dos serviços de saneamento pode trazer diversos problemas à sociedade². Um processo de privatização, que se justifique na consagração do direito à água, pode, na verdade, ser um óbice à sua consecução. Se um marco regulatório não tiver sido bem definido, as conseqüências podem ser desastrosas.

Em primeiro lugar, o investimento atraído pode ser insuficiente. Sem regras bem definidas, estrangeiros investem pouco, a qualidade do serviço cai e o preço cobrado é mais alto do que deveria ser, porque o risco é alto e o agente privado quer recuperar o que gastou o mais rápido possível. Em segundo lugar, o planejamento da política de investimentos deve ser feito cuidadosamente para que se atinjam os objetivos desejados pela população. Em outras palavras, metas de universalização devem ser bem programadas e implementadas. Isso implica, entre outros, que investimentos sejam feitos em localidades em que não fosse, *per se*, economicamente rentável; que sejam definidos certos métodos, tecnologia a ser utilizada, procedimentos obrigatórios de operação e metas de qualidade de serviço; que sejam acertadas obrigações ambientais de trato de dejetos e conservação ambiental, para que o privado não dilapide os recursos naturais. Em terceiro lugar, diretamente conectado à ambição do programa regulatório e das metas de universalização, está a questão do preço de acesso aos serviços. Como direito humano fundamental, o direito à água é necessário numa quantidade suficiente à subsistência digna de todo e qualquer cidadão. Isso implica que, relativamente à renda individual, torna-se mais importante quanto mais baixa for a renda

(utilidade marginal decrescente). Isso faz quase que obrigatória uma política de acesso para os carentes, geralmente, feito por meio de subsídios.

Os interesses em jogo na OMC

Como se pode perceber, no que tange à forma como países em desenvolvimento devem implementar suas políticas de saneamento existem dois posicionamentos ideológicos muito fortes. Por um lado, estão aqueles que pregam a abertura comercial como solução. De outro, aqueles que frisam a necessidade de regulação para que sejam atingidos resultados socialmente satisfatórios.

Essa tensão tem reflexos na OMC. Sob a

“... o direito à água é necessário numa quantidade suficiente à subsistência digna de todo e qualquer cidadão...”

égide da moldura negociadora do GATS (sigla em inglês para “Acordo Geral sobre Comércio de Serviços”), os principais demandantes de abertura em saneamento na OMC pressionam os outros países por concessões comerciais na área. Existe, aliás, proposta européia de ampliar o conceito de serviços ambientais para incluir sete categorias, a saber: “Proteção do Ar e do Clima”, “Água para Utilização Humana e Gerenciamento de Efluentes”, “Gerenciamento do Lixo Sólido ou Perigoso”, “Limpeza e Recuperação de Solo e Água”, “Redução de Barulho e Vibração”, “Proteção da Biodiversidade e da Paisagem” e “Outros Serviços Ambientais e Serviços Auxiliares”. Nesse caso, no que tange os serviços relacionados com o suprimento de água e tratamento de esgoto, amplia-se bastante o escopo negociador, incluindo-se diversas atividades excluídas das negociações. É, portanto, um movimento em direção à ampliação do espaço privado na execução de atividades relacionadas à realização de políticas públicas essenciais.

Do outro lado da arena, interessados em preservar sua capacidade regulatória, um grupo de países em desenvolvimento

(Brasil, Colômbia, República Dominicana, Filipinas e Peru) apresentou proposta sobre regulamentação doméstica em Sessão Especial do Comitê sobre Comércio de Serviços, no último conjunto (*cluster*) de negociações sobre serviços. Um dos pontos principais da proposta é a reafirmação e clarificação do Direito de Regular dos Membros da OMC, direito este que consta do preâmbulo do GATS. Estes países desejam certificar-se que cada Membro da OMC conserva o direito de regular a prestação de serviços, principalmente no que tange à definição das obrigações de universalização que deseja manter e no que se refere a perseguir objetivos de política pública nacionais.

Com o quê os países em desenvolvimento devem se preocupar?

Para implementar uma política de saneamento, o mais complicado é o planejamento prévio. Todos os objetivos, metas e obrigações têm de ser estipulados *ex ante*, com a segurança necessária para conseguir do concessionário do serviço a maximização de seu investimento. Nesse sentido, destacam-se: definição da seqüência da implantação dos investimentos e das regras, criação de instituições regulatórias e quadro institucional normativo básico, previsão e quantificação de metas, e, mais importante, discussão e debate político sobre quais devem ser os objetivos de universalização.

Isto posto, pode-se afirmar que países em desenvolvimento também se interessam em negociações de serviços porque conseguem nos diversos fóruns, além dos benefícios comerciais, apoio para reformas institucionais, capacitação e compartilhamento de experiências de liberalização e regulação, sinalização para eventuais investidores internacionais, e credibilidade. Um governo nacional que deseja realizar uma política pública destinada a implementar o direito à água deve mover-se entre as diversas fontes de pressão, preparando-se tecnicamente para definir o programa de realização de sua política pública de saneamento. A liberalização deve ser entendida como elemento de um plano cujas etapas têm de ser bem definidas. Mais do que isso a liberalização em setores estratégicos - em que objetivos, regras e instituições não foram definidas e construídas

anteriormente –, em geral, não tem bons resultados.

Outro ponto a ser resguardado é que, idealmente, uma política pública para implementar direitos humanos deve mirar a universalização dos bens essenciais – todo cidadão tem o direito a, e, efetivamente, deve receber, aquilo que necessita, na forma e na quantidade como necessita. No caso do direito à água, isso implicaria uma política pública abrangente, planejada, multifacetada e inserta, mesmo no contexto das negociações comerciais.

Conclusão

Direitos humanos de terceira geração têm a característica de exigir que os Estados nacionais realizem prestações positivas. Daí que podem também ser entendidos como direitos a políticas públicas. No caso específico do direito à água, que se relaciona ao *mis-em-rôle* de uma política de saneamento, toda uma arquitetura específica de programação institucional tem que ser feita. De fato, o sucesso da iniciativa está diretamente vinculado ao planejamento das ações, ao estabelecimento preciso dos objetivos e à criação das instituições necessárias. A liberalização não é a mola-mestra, tampouco o é a abertura comercial – ambos são elementos ou instrumentos de política focada, a serem modelados dentro do contexto de implementação de uma política de saneamento. A regulação e a garantia do direito de regulação, portanto, devem ser preservados. A abertura comercial só deve ser, assim, feita, se estiver contextualizada num plano de desenvolvimento.

* Coordenador-Geral – CGAI/DPDE da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. Representante do MJ no Subgrupo de Serviços do Grupo Interministerial de Mercadorias e Serviços – GICI-SV.

1 World Health Organization, *The Right to Water*, (2003), disponível em <http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/who_ohchr.pdf>.

2 Existem bem documentadas experiências de privatização dos serviços de saneamento e água, por exemplo, de Cochabamba, Bolívia, e Ngwelezane & Nelspruit, África do Sul. Em ambos os casos, devido à falta de planejamento regulatório anterior, as privatizações agravaram problemas sociais. No caso da Bolívia, inclusive, após um colapso social, foi decidida a reestatização da exploração das águas.

O Caso dos Pneumáticos: Preferências Regionais e Questões Ambientais

Fabio Morosini*

A Organização Mundial do Comércio (OMC), ao que tudo indica, está prestes a analisar a disputa envolvendo a proibição brasileira de importação de pneumáticos recauchutados. Até o momento, as decisões relativas ao debate entre comércio e meio ambiente na OMC não têm sido satisfatórias aos olhos dos ambientalistas. Talvez estejamos em vias de *bouleverser* este entendimento.

O Caso dos Pneumáticos

Após meses de negociações diplomáticas sem êxito com o governo brasileiro, as CE decidiram levar a controvérsia para fase de consultas junto à OMC. As CE argumentam que as medidas brasileiras violam os Artigos I:1 (Nação-Mais-Favorecida), III:4 (Tratamento Nacional), XI:1 (Eliminação de Restrições Quantitativas) e XIII:1 (Aplicação Não-Discriminatória das Restrições Quantitativas) do GATT 1994⁶.

O Brasil ainda não respondeu formalmente às acusações das CE, mas antecipo a utilização das exceções de proteção ao meio ambiente e saúde pública contidas no Artigo XX, alíneas (b) e (g) do GATT 1994 como o argumento mais forte para sustentar a adoção das medidas brasileiras. Ainda, no que concerne à queixa das CE de receber tratamento menos favorável ao conferido aos recauchutados oriundos dos países do Mercosul, vejo a Cláusula de Habilitação e o Artigo XXIV do GATT 1994 como a melhor defesa a ser adotada pelo Brasil. Neste comentário, entretanto, limito-me a analisar brevemente apenas a defesa de natureza ambiental.

O Artigo XX do GATT 1994 permite aos Membros da OMC aplicarem medidas que, em princípio, seriam atentatórias ao seu livre comércio. A alínea (b) do Artigo XX permite a adoção de medidas necessárias para proteger a saúde humana, animal ou vegetal. Neste caso, competiria ao Brasil provar que: a) a proibição da importação de pneus recauchutados enquadra-se nas políticas públicas destinadas à proteção da saúde ou da vida humana (Estados Unidos – Gasolina⁷), e b) a medida é necessária para atingir o objetivo de política pública (CE – Amianto⁸).

por sua vez, permite a aplicação de medidas relacionadas à conservação de recursos naturais esgotáveis, se adotadas em

Apenas no ano de 2005, registrou-se a entrada, no Brasil, de aproximadamente 11 milhões de pneus previamente utilizados¹. Sabe-se que o acúmulo de pneumáticos, por si só, tem efeitos negativos sobre o meio ambiente e que os pneus que armazenam água das chuvas servem como habitat ideal para a procriação de mosquitos transmissores de dengue e febre amarela. Aliado a isso, os pneus previamente utilizados enfrentam limitações quanto à sua destinação final, pois não podem ser compactados em aterros², e a sua queima libera substâncias tóxicas e cancerígenas, como as dioxinas e os furanos³.

Em 25 de setembro de 2000, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior brasileiro introduziu a Portaria da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) n.º 8, que proíbe a emissão de licença automática para entrada de pneus recauchutados. Essa mesma proibição encontra-se hoje no texto do Artigo 39 da Portaria n.º 17, de 1 de dezembro de 2003. Em 14 de setembro de 2001, o Poder Executivo brasileiro emitiu o Decreto Presidencial n.º 3.919, que prevê multa de R\$400 por unidade nos casos em que se verifica a importação de pneumáticos usados e reformados; estabelece, ainda, que incorrerá na mesma pena quem comercializa, transporta, armazena, guarda ou mantém em depósito pneumáticos usados e reformados, importados nessas condições.

Anteriormente à proibição da importação de pneumáticos recauchutados, as Comunidades Européias (CE) registravam exportação anual em torno de 2 milhões de recauchutados para o mercado brasileiro, ocupando aproximadamente 25% deste mercado no segmento de pneumáticos recauchutados⁴. Com efeito, as medidas brasileiras acarretaram o fechamento de empresas e perda de empregos dentro da Comunidade⁵.

conjunto com restrições à produção e ao consumo domésticos. Finalmente, as medidas restritivas ao comércio internacional as quais visam à proteção do meio ambiente ainda devem atentar para o que prescreve o caput do Artigo XX, o qual veda a adoção de medidas que constituam discriminação arbitrária e não justificada entre países onde as mesmas condições prevalecem, ou restrição disfarçada ao comércio internacional.

Pode-se argumentar que as medidas brasileiras questionadas pelas CE enquadram-se nas exceções previstas pelo Artigo XX do GATT 1994. Certo é que a importação irrestrita de pneumáticos no Brasil e o seu conseqüente acúmulo impõem riscos ao meio ambiente. Certo é também que o habitat propiciado à procriação dos mosquitos por conta de água das chuvas acumulada no interior dos

“... é questionável o tratamento conferido aos recauchutadores de pneus sediados no Brasil.”

pneus pode, em nível mais avançado, causar uma epidemia. Por último, não se questiona o fato de que a queima dos pneumáticos inservíveis liberam substâncias tóxicas e cancerígenas. Se inexistem medidas eficazes menos restritivas ao comércio internacional, parece-me lógico argumentar pela utilização das exceções constantes dos alíneas (b) e (g) do Artigo XX para o alcance das políticas públicas brasileiras de proteção ambiental.

Assim, uma possível linha de argumentação enquadraria tanto os riscos ambientais oriundos do acúmulo de pneumáticos quanto os riscos à saúde pública em razão de uma potencial epidemia ocasionada pela proliferação descontrolada de mosquitos como medidas adotadas para proteção da saúde e da vida vegetal e humana previstas na letra (b) do Artigo XX. Já a liberação de substâncias tóxicas e cancerígenas da incineração dos pneus inservíveis estaria sujeita tanto à alínea (b) quanto à (g) do Artigo XX. Com

relação ao primeiro, basta dizer que as substâncias tóxicas e cancerígenas ameaçam diretamente a saúde e a vida humana. Por outro lado, as toxinas derivadas da queima dos pneumáticos também ameaçam um recurso natural esgotável, o ar, o que justifica a aplicação da alínea (g) do Artigo XX do GATT 1994.

Já no que concerne às medidas aplicadas à indústria brasileira de pneumáticos, destaca-se que o Brasil adotou a Resolução n.º 258 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), de 26 de agosto de 1999, em vigor desde 2002, que obriga produtores domésticos de pneus novos e importadores de pneumáticos a darem uma destinação ambientalmente apropriada, em proporções especificadas. Em 21 de março de 2003, a Resolução CONAMA n.º 301 emendou a Resolução n.º 258, para estender a obrigação de oferecer destinação ambientalmente apropriada aos pneus recauchutados importados. Mas, se por um lado o Brasil implementou legislação com vistas a monitorar a atividade dos fabricantes de pneus novos e importadores de pneumáticos novos e recauchutados no país, por outro, é questionável o tratamento conferido aos recauchutadores de pneus sediados no Brasil. Segundo alegam as CE, a multa de que trata o Decreto n.º 3.919 não tem sido aplicada domesticamente, o que, se comprovado, coloca o Brasil em situação preocupante na OMC.

Onde tudo começou... e para onde voltamos...

Em 2001, um Tribunal Arbitral *Ad Hoc* foi constituído de acordo com o Protocolo de Brasília para julgar a controvérsia apresentada pelo Uruguai em face do Brasil sobre “proibição de importação de pneumáticos recauchutados procedentes do Uruguai”⁹. As medidas brasileiras eram as mesmas que hoje formam o impasse no contexto da OMC, mas, curiosamente, a argumentação das partes e a decisão do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* não fizeram qualquer menção aos impactos negativos ao meio ambiente.

Nesta disputa, o Uruguai contestou a validade da Portaria SECEX n.º 8/00 e do Decreto 3.919/01, pois violariam a normativa Mercosul. Mais especificamente, as referidas medidas adotadas pelo Brasil estariam em contradição com o disposto no Artigo 1º do Tratado de Assunção (objetivo de consolidar o processo de integração e

cooperação econômica) e nos Artigos 1º (eliminação de restrições ao comércio recíproco) e 10(2) (eliminação de todas as restrições não-tarifárias) do Anexo I daquele Tratado. Invoca também a violação da Decisão n.º 22, que veda a adoção de medidas de qualquer natureza restritivas ao comércio recíproco, de 29 de junho de 2000, do Conselho Mercado Comum e de princípios gerais de direito internacional.

O Brasil, na sua defesa, centrou-se em argumentos de livre comércio, constantes da normativa Mercosul, tal como a Resolução n.º 109/94, do Grupo Mercado Comum, a qual estabelece que, enquanto não houver harmonização acerca do regime de bens usados no Mercosul, cada Estado-Parte aplicará suas respectivas legislações nacionais sobre importação de bens usados, inclusive no que se refere à sua definição. Para o Brasil, pneus recauchutados são considerados bens usados. Pneus usados, por sua vez, já tinham sua importação vedada desde a Portaria n.º 8, de 13 de março de 1991, do Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX). Deste modo, a Portaria SECEX n.º 8/00 teria um caráter meramente interpretativo, no sentido de corrigir as lacunas da Portaria DECEX n.º 8/91 que equivocadamente davam margem ao entendimento segundo o qual pneumáticos recauchutados não se enquadravam na definição de pneus usados.

O Tribunal Arbitral *Ad Hoc* rejeitou a defesa apresentada pelo Brasil e decidiu que a Portaria SECEX n.º 8/00 é incompatível com a normativa Mercosul e ordenou que o Brasil adaptasse sua legislação interna à citada incompatibilidade. Em razão dessa decisão, o governo brasileiro passou a ser obrigado a importar anualmente até 130 mil pneus provenientes do Uruguai.

A decisão do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do Mercosul é preocupante em termos de suas consequências para o meio ambiente, o que justifica sua análise a partir da exceção ao comércio internacional irrestrito contida no Artigo 2 do Anexo I ao Tratado de Assunção (a que faz referência ao Artigo 50, letra (d) do Tratado de Montevideu de 1980). Assim como a exceção contida na alínea (b) do Artigo XX do GATT 1994, o Artigo 50 do Tratado de Montevideu dispõe que tal Acordo não pode ser interpretado de forma a impedir a adoção e o cumprimento de medidas destinadas à

AGENDA MULTILATERAL

OMPI

20-24.02.06 Comitê Provisório sobre Propostas relacionadas à Agenda do Desenvolvimento (Genebra, Suíça)

UNCTAD

16-27.01.06 4ª parte da Conferência da ONU para a renegociação de um acordo sucessor para Acordo Internacional Tropical Timber de 1994 (Genebra, Suíça)

Convenção sobre Diversidade Biológica

18-20.01.06 Segunda reunião de coordenação para os governos e organizações implementando ou financiando atividades de capacitação em biosegurança (Tromsø, Noruega)

20-21.01.06 Grupo sobre construção de capacitação parabiosegurança (Tromsø, Noruega)

23-27.01.06 Grupo de trabalho ad hoc sobre o artigo 8(j) e disposições relacionadas – Conhecimentos tradicionais, inovações e práticas (Granada, Espanha)

Outros

25-29.01.06 Fórum Econômico Mundial (Davos, Suíça)

20-31.03.06 8ª Reunião das Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica das Nações Unidas (Curitiba, Brasil)

01-12-05.06 2.º Ciclo do programa de trabalho da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da UNDESA (energia, desenvolvimento industrial, poluição atmosférica e mudança climática) (Nova Iorque, EUA)

“proteção da vida e saúde das pessoas, dos animais e dos vegetais”.

Pode-se argumentar que a preservação do meio ambiente no Mercosul é matéria de ordem pública¹⁰, e, em assim sendo, mesmo que o Brasil não tenha aventado as exceções do Artigo 50 na sua defesa, poderia tê-lo feito de ofício o Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. Nesse sentido, lamento que tenhamos perdido a oportunidade de apreciar essa linha argumentativa no Mercosul. O efeito dominó está lançado, e as CE foram a primeira a utilizar-se da jurisprudência regional para embasar a sua reclamação de tratamento discriminatório conferido aos seus pneumáticos recauchutados. Com isso, o Brasil corre o risco de se transformar num depósito mundial de pneus.

Por outro lado, têm-se notícias de que recentemente um novo Tribunal Arbitral *Ad Hoc* foi constituído no Mercosul para decidir acerca da proibição argentina da importação de pneumáticos recauchutados oriundos do Uruguai¹¹. Diferentemente do Brasil, a Argentina utilizou-se do Artigo 50 do Tratado de Montevideu para justificar a restrição à importação de pneus recauchutados. Diferentemente também do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* constituído para decidir a controvérsia envolvendo o Brasil, este novo Tribunal concluiu que a livre circulação de mercadorias dentro do bloco regional deve estar subordinada a interesses superiores, tal como a proteção do meio ambiente e da saúde.

Considerações Finais

O desfecho do caso dos pneumáticos na OMC é imprevisível. Por um lado, o não acolhimento da argumentação de cunho ambiental que defendo deva ser proposta pelo Brasil não seria recebido com surpresa, haja vista as decisões prévias do GATT e da OMC em matéria de comércio e meio ambiente. Por outro lado, o reconhecimento por parte da OMC da legitimidade de uma defesa baseada em interesses ambientais traria consequências importantes de políticas públicas para o mundo, e para o Mercosul particularmente. Primeiro, a OMC criaria um precedente em favor do meio ambiente na sua interface com o comércio internacional, que pode servir de referência para as futuras disputas. Segundo, para o Mercosul especificamente, uma decisão que reconhece a supremacia da proteção do meio ambiente frente à questões

puramente comerciais superaria a incerteza em que vivemos em razão das duas decisões antagônicas na região. Mais importante, talvez, seja o exemplo que um país em desenvolvimento como o Brasil possa enviar aos outros atores da comunidade internacional de que a proteção ambiental não é preocupação exclusiva dos países do Norte.

* *Doutorando e mestre pela Escola de Direito da Universidade do Texas em Austin (EUA), mestre pela Faculdade de Direito da Universidade de Paris I (França) e pesquisador do Projeto CASOTECA de Direito e Políticas Públicas da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.* E-mail: fabio.morosini@mail.utexas.edu

1 Entrevista com Victor Zveibil, Secretário de Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente, In Projeto de Lei Proíbe Importação de Pneus Usados, Jornal O Sul. Porto Alegre, 04.11.2005, p. 12.

2 Silvia Kochen. Velhos Problemáticos, UPDATE, Ano XXI, n. 419, São Paulo, 2005, p. 38.

3 Entrevista com Victor Zveibil, *supra* nota 1, p. 12.

4 Veja Notice of Initiation of an Examination Procedure Concerning Obstacles to Trade within the Meaning of Council Regulation (EC) No. 3286/94, Consisting of Trade Practices Maintained by Brazil in Relation to Imports of Retreated Tyres. Disponível em <<http://trade-info.cec.eu.int/doclib/html/115548.htm>>. Último acesso em 23 de maio de 2005.

5 *Id.*

6 Veja Report to the Trade Barriers Regulation Committee concerning an obstacle to trade, within the meaning of Council Regulation (EC) No. 3286/94, consisting of trade practices maintained by Brazil affecting trade in retreaded tyres. Disponível em <http://trade-info.cec.eu.int/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=205&lev=2&>. Último acesso em 23.05.2005.

7 WT/DS58/R. Disponível em <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm>. Último acesso em 17 de novembro de 2005.

8 WT/DS135/R. Disponível em <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm>. Último acesso em 17 de novembro de 2005.

9 Disponível em <<http://200.40.51.219/msweb/principal/contenido.asp>>. Último acesso em 16 de novembro de 2005.

10 Veja Preâmbulo ao Tratado de Assunção.

11 Sergio Leo, Argentina Mantém Proibição a Pneu Usado, Jornal Valor Econômico, 28.11.2005. Disponível em <www.valoronline.com.br>. Último acesso em 15 de novembro de 2005.

Negociações para criação da Cláusula de Adaptação Competitiva no Mercosul

A reunião dos Presidentes Lula e Kirchner, em Puerto Iguazú, em 30 de novembro, não conseguiu chegar a uma solução para o problema das restrições de importações entre Argentina e Brasil. O resultado mais concreto consistiu no compromisso assumido por ambos de se concluírem as negociações até o dia 31 de janeiro de 2006.

No dia 30 de novembro, dia da Amizade Brasil-Argentina, um encontro entre os Presidentes Luis Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner celebrou o 20º aniversário da Declaração de Iguazu emitida pelos então Presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín. Considerada um marco para uma nova fase nas relações Brasil-Argentina (a partir de 1990), a Declaração estimulou a criação do Mercosul. Assim, uma das expectativas para o último encontro era de que se chegasse a um acordo sobre a questão das restrições impostas pela Argentina às exportações provenientes do Brasil – um dos pontos frágeis do Mercosul hoje.

O histórico das salvaguardas no Mercosul, começou em 2004, quando o ex-Ministro Roberto Lavagna propôs a criação de um mecanismo semelhante ao de salvaguardas comerciais, entre Brasil e Argentina, que veio a ser chamado Cláusula de Adaptação Competitiva (CAC). Tal proposta foi o resultado do movimento da União Industrial Argentina (UIA), que queria regulamentar possíveis restrições a importações de produtos de setores sensíveis.

Como o processo de implementação do Mercosul em união aduaneira não se completou de modo perfeito e em razão da falta de políticas comuns, a Argentina tem aplicado restrições tarifárias às importações brasileiras de diversos setores considerados sensíveis em sua economia (como calçados, têxteis, linha branca de eletrodomésticos, aparelhos de televisão etc). Inicialmente, as restrições foram impostas sob a forma de quotas tarifárias; posteriormente, no entanto, foram convertidas em acordos entre os setores privados envolvidos. Tais acordos, embora não envolvessem os Estados, guardam semelhança com as Restrições Voluntárias de Exportação (VERs, na sigla em inglês), que eram comuns na vigência do GATT 1947, mas foram proibidas pelo Art. 11.1(b) do Acordo de Salvaguardas¹.

A proposta Argentina

A proposta apresentada pela Argentina, em 2004, pretende criar um instrumento capaz

de evitar o impacto dos desequilíbrios no comércio e assimetrias entre setores produtivos de ambos os países e promover a integração da produção e a expansão equilibrada e dinâmica do comércio bilateral. Para tanto, prevê-se o estabelecimento de quotas tarifárias sempre que o súbito aumento de importações do parceiro cause dano ou ameaça de dano grave à indústria nacional afetada.

O procedimento previsto compreenderia uma fase inicial (60 dias) para consultas entre os setores privados envolvidos, com vistas a se chegar a possíveis restrições voluntárias das exportações questionadas. Em não se chegando a um acordo durante as consultas, passar-se-ia, então, à fase de investigação, a qual pode culminar na implementação de uma medida de restrição. Estas poderiam ter a duração de até 3 anos, prorrogáveis por mais um ano.

Uma vez implementada a medida de restrição, os produtos importados dentro do limite da quota não sofreriam nenhum tipo de restrição. As importações excedentes, contudo, passariam a pagar a Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul – hoje cobrada apenas das importações de terceiros países.

A proposta prevê também a possibilidade de aplicação de medidas com caráter de urgência. Neste caso, o país importador poderá ignorar o prazo de consulta requerido e aplicar uma medida restritiva ao comércio em caráter provisório.

A reação brasileira

Até julho de 2005, o Brasil opunha-se de forma sistemática à proposta Argentina – posição compartilhada pelo setor privado brasileiro. No início das negociações, o principal ponto de atrito entre os negociadores era a possibilidade de a CAC ser fundamentada também por fatores “macroeconômicos” (como, por exemplo, taxas de câmbio) que tornem determinados produtos da outra Parte mais competitivos em relação aos seus. Também era ponto controverso o requisito da adoção de

políticas de ajuste interno, ao qual se opunha a Argentina.

Os negociadores brasileiros preocupavam-se ainda com a possibilidade de que a implementação de restrições ocasione desvio de comércio criado anteriormente entre os envolvidos. Assim, buscam assegurar que o volume de comércio superior à quota estabelecida receba tratamento não menos favorável que o melhor tratamento concedido às importações de terceiros países, fator que pode levar a questionamentos na OMC por outros Membros.

Hoje, de acordo com fonte envolvida no processo de negociação, a posição brasileira exige basicamente a revisão por instância arbitral específica e a definição clara do conceito de dano e de ameaça de dano, bem como dos elementos que provam a relação causal entre o aumento das exportações e o dano da indústria nacional que se diz afetada.

Salvaguardas no Mercosul

O objetivo inicial da proposta Argentina era que a CAC se constituísse em acordo bilateral entre a Argentina e o Brasil – ou seja, não seria adotada no âmbito do Mercosul. Em junho último, contudo, o Paraguai reivindicou mecanismo semelhante do qual também possa se utilizar. Há, assim, a possibilidade (já aventada) de que a CAC seja estendida para os demais Membros do Mercosul.

O Anexo IV do Tratado de Assunção estabelecia um sistema de salvaguardas para os produtos provenientes dos países Membros do Acordo. Esse sistema vigorou apenas até 31 de dezembro de 1994, prazo estabelecido para o fim do período de transição do Mercosul de área de livre comércio para união aduaneira². O mecanismo do Tratado de Assunção deveria ser utilizado apenas em casos excepcionais e buscava remediar as situações em que as importações de um determinado produto causassem dano ou ameaça de dano grave

Controvérsias no OSC/OMC

(Relatórios circulados e aprovados)

28.10.05 Circulado o parecer do árbitro sobre o período razoável de tempo para implementação da decisão no caso ECs — Export subsidies on sugar (DS265, DS266, DS283) pelas Comunidades Europeias.

31.10.05 Circulado o relatório do painel na disputa United States — Laws, regulations and methodology for calculating dumping margins (“zeroing”) (DS294) apresentado pelas Comunidades Europeias.

15.11.05 Circulado o relatório do painel no caso United States — Investigation of the International Trade Commission in Softwood Lumber from Canada (DS277) apresentado pelo Canadá.

28.11.05 O Órgão de Solução de Controvérsias aprovou o relatório do painel no caso Korea - anti-dumping duties on certain paper from Indonesia (DS312) e os relatórios do painel e do Órgão de Apelação no caso United-States anti-dumping measures on oil country tubular goods from Mexico (DS282).

29.11.05 O Órgão de Apelação circulou seu relatório sobre o recurso dos EUA da decisão no caso Mexico — Definitive Anti-Dumping Measures on Beef and Rice, Complaint with Respect to Rice (WT/DS295/AB/R).

5.12.05 Circulado o relatório da apelação interposta da decisão do painel do Art. 21.5 do ESC no caso United States — Final counter-vailing duty determination with respect to certain softwood lumber from Canada (DS257).

ao mercado nacional, como decorrência de um aumento das importações do produto, em um determinado período de tempo.

De acordo com os procedimentos então estabelecidos, o país importador, uma vez caracterizada a situação, poderia solicitar ao Grupo Mercado Comum (GMC) a realização de consultas com o fim de solucioná-la. A solicitação deveria estar acompanhada de declaração detalhada das circunstâncias, razões e justificativas apresentadas. O GMC tinha um prazo máximo de 10 dias (contados a partir da apresentação do pedido de consultas) para iniciar as consultas e de 20 dias (do início das consultas) para emitir uma decisão. A aplicação final da salvaguarda (que tinha um prazo de um ano, prorrogável) dependia, em cada país, da aprovação final da sessão nacional do GMC.

A determinação do dano ou ameaça de dano grave deveria levar em consideração o nível de produção, o número de empregos envolvidos, a participação no mercado do produto, o volume de comércio entre as Partes envolvidas (ou participantes nas consultas) e o desempenho das importações e exportações com relação a terceiros países. Embora esta lista não fosse taxativa, excluía-se, expressamente, as variações nas importações decorrentes de mudanças tecnológicas e de gosto dos consumidores.

Caso se decidisse pela aplicação das salvaguardas, o país importador deveria estabelecer uma quota para importações do produto questionado que não seriam atingidas pela medida (ou seja, receberiam o tratamento previsto no Programa de Liberação Comercial). Tal quota era objeto de negociação entre os Estados envolvidos – em não se chegando a um acordo durante o prazo de consultas, o importador poderia estabelecer unilateralmente uma quota, que teria um prazo de duração de um ano. Neste caso, o volume disposto não deveria ser menor que a média dos volumes dos três anos anteriores.

Como tal mecanismo expirou em 1994, desde então o Mercosul não conta com sistema específico de salvaguardas para restrição do comércio intrabloco. Tal fator ocasionou a imposição de restrições unilaterais pela Argentina ao comércio dos produtos acima mencionados após o início de sua crise econômica.

Fator a ser levado em consideração nas negociações é se a CAC poderá ser

considerada um mecanismo permitido pelas regras da OMC, em especial, o Acordo de Salvaguardas. Como anteriormente mencionado, as VERs foram banidas do sistema multilateral pelo Acordo de Salvaguardas. Deste modo, se os Membros do Mercosul vêem a necessidade de implementar sistema de restrição ao comércio intrabloco, deve-se considerar com cuidado a formalização das consultas entre os setores com um meio de se chegar a restrições voluntárias de exportação – o que poderia ser considerado como VER, já que conta com a anuência dos Estados envolvidos. Há, ainda, a possibilidade de se adotar um regime de salvaguardas específico, ainda que isso, a princípio, não esteja previsto pelo Artigo XXIV.8.a(i) – fator este que também poderia ser questionado perante o OSC.

Iguaçu + 20

As manifestações dos representantes argentinos deixavam claro seu desejo de chegarem a um acordo sobre o assunto até a próxima Cúpula do Mercosul (8 e 9 de dezembro). A posição brasileira, contudo, impossibilitou que isso ocorresse. De acordo com a redação final do Compromisso de Puerto Iguazú, prevê-se que as negociações para adoção da CAC deverão ser encerradas até 31 de janeiro de 2006 - o que foi considerado uma vitória pela diplomacia Argentina.

Não obstante o avanço das negociações, a recente mudança da chefia do Ministério da Fazenda da Argentina (Roberto Lavagna foi substituído por Felisa Miceli) acabou por retardar as negociações. Isso porque o principal demandante da CAC era justamente o próprio Lavagna³. Havia a previsão de que Miguel Peirano e Ivan Ramalho discutissem o assunto em reunião que ocorreu no último dia 05 de dezembro, por problemas de agenda, contudo, a CAC não foi abordada. Nova reunião deve ser marcada no início de dezembro para discutir o assunto.

1 V. RENE Guilherme S. Medrado, *Brasil e Argentina: Salvaguardas ou VERs?* in Pontes v. 1., n.1, p. 13.

2 Posteriormente, aprovou-se e entrou em vigor a Decisão 17/96 do Conselho Mercado Comum, que estabelecia um sistema de salvaguardas para produtos provenientes de terceiros países tanto em nome de um Estado Parte quanto em nome do próprio Mercosul (v. artigo de Marta Lemme à página XX).

3 O Brasil é representado pelo MDIC nas negociações.

A Cúpula de Mar Del Plata e as questões em aberto

Mercedes Botto*

A última Cúpula das Américas, realizada em Mar Del Plata, nos dias 4 e 5 de novembro último, teve quatro pontos distintos em relação às anteriores: a presença da ALCA como principal tema, a polarização das posições negociadoras, o ofuscamento da participação da sociedade civil e a coesão do Mercosul sobre o tema da liberalização comercial.

As Cúpulas das Américas foram criadas com o objetivo de promover a integração do hemisfério por meio da consolidação das democracias e da promoção da liberalização dos mercados. Dois objetivos que, à primeira vista, parecem inconciliáveis. A busca por uma fórmula que compatibilize duas forças que marcham por vias diferentes e em direções opostas. Em nível global, os mercados (sobretudo os financeiros) encontram-se cada vez mais articulados e concentrados, à margem de qualquer regulamentação (democrática) pelo Estado. Em nível local, a abertura e a desregulamentação dos mercados e dos processos de privatização, próprios da década de 1990, contribuíram fortemente para a pobreza e a desigualdade na América Latina, assim como para a falta de estabilidade dos Governos eleitos.

A IV Cúpula das Américas, celebrada em Mar Del Plata, nos dias 4 e 5 de novembro passado, serviu para evidenciar algumas das implicações ocasionadas por tal tensão em nosso hemisfério. Embora tenha sido fortemente criticada pela alta confrontação verbal e os fracos consensos alcançados, uma leitura retrospectiva dos principais temas que ocuparam a discussão e dos atores que a protagonizaram, permite identificar pelo menos quatro elementos que dão à última Cúpula uma certa peculiaridade com relação às demais, a saber:

1. A presença inequívoca da ALCA como verdadeiro e único motor da agenda hemisférica;
2. A crescente polarização das posições negociadoras dos países da América Latina;
3. O ofuscamento da participação da sociedade civil frente à recuperação do protagonismo dos Estados; e,
4. A defesa do livre comércio como bandeira de luta e coesão do Mercosul.

A questão da ALCA

Desde o início de 1994, a agenda das Cúpulas incluiu iniciativas de ações

comuns das mais diversas naturezas, dentre as quais a ALCA era apenas mais um tema. Com o tempo, essa agenda ampliou-se e os países anfitriões das Cúpulas reservaram-se o direito de defini-la. Assim, na primeira Cúpula, celebrada em Miami (1994), Estados Unidos da América (EUA), incluiu além da integração comercial, a luta contra a corrupção e o narcotráfico na região; logo em seguida veio a Bolívia (1996) que destacou o tema do desenvolvimento sustentável, o Chile (1998) com o da educação e, por último, o Canadá (2001) que priorizou a conectividade.

Se a Cúpula de Mar Del Plata introduziu uma novidade, foi a intenção do governo argentino de ofuscar a ALCA, ao ponto de fazer desaparecer sua menção na declaração final. Convencido de que os problemas comuns mais urgentes da região passam pela necessidade de diminuir a pobreza, colocou como tema da IV Cúpula “a criação de trabalho para assegurar as democracias e a governabilidade da região”. Deste modo, o governo Kirchner esperava cumprir, como anfitrião, o compromisso institucional assumido pelo governo de De La Rúa em 2001, sem destravar as negociações que se encontram em um impasse desde a Ministerial de Miami (2003).

Das 155 iniciativas apresentadas pelos governos da região, a única que envolveu as mais altas autoridades referiu-se à decisão sobre incluir ou não menção à ALCA na declaração final. A discussão terminou como um acordo ambíguo, sem tender para um ou outro lado. Para aqueles que queriam a ALCA, não se conseguiu incluir nem cronograma nem datas específicas para a próxima reunião. Para aqueles que não queriam avançar no tema, terminou-se por incluí-lo de maneira ambígua em uma declaração final que foi assinada até mesmo por seus maiores opositores, como Hugo Chávez, sem que em troca fosse obtido um compromisso sobre a eliminação de subsídios (tema que obviamente ficou sujeito à negociação com

as Comunidades Europeias na Organização Mundial do Comércio).

Posições negociadoras

A segunda peculiaridade da Cúpula de Mar Del Plata refere-se aos realinhamentos que se cristalizaram entre os países do hemisfério. No início, a proposta de se estabelecer uma área de livre comércio gerou, pelo menos, três grandes cisões na região¹. Hoje em dia, concentram-se em duas: uma em favor da ALCA, que reúne ampla maioria dos países (29); e a outra que, por distintas razões, manifestou-se contra a área de livre comércio, apoiada pelo Mercosul e pela Venezuela.

As razões desse realinhamento e da superatuação de alguns presidentes latinoamericanos em termos de seus compromissos pessoais com a ALCA não se devem a uma estratégia de acesso aos mercados do Norte – já que, de fato, nos últimos cinco anos, assinaram ou estão para assinar acordo de livre comércio com os EUA². A razão encontra-se em outro tipo de expectativa: os acordos em negociação na ALCA favorecem, particularmente, os investidores privados dos países em questão. Refiro-me às agendas de investimento, serviços e compras governamentais que, caso sejam concretizadas, abrirão novas oportunidades de negócios e garantirão um marco estável de segurança jurídica para os crescentes investimentos na região, sob a tutela dos EUA. A presença destacada de empresários (como o argentino Eurnekian de Aeropuertos 2000, o mexicano Slim do grupo Telmex, o brasileiro Mario Garnero do grupo BrasilInvest e o guatemalteco Bosch do grupo Pólo Campero) nos foros públicos e privados das Cúpulas são uma mostra disso.

A participação da sociedade civil

A terceira nota distintiva da Cúpula de Mar Del Plata foi a perda de protagonismo da

FIQUE DE OLHO

11.11.05 O Conselho Geral concluiu formalmente as negociações com a Arábia Saudita para acesso desta à OMC. Os documentos referentes ao processo encontram-se disponíveis em <http://www.wto.org/english/othertoe/acc_e/al_arabie_saoudite_e.htm>.

23.11.05 Foi realizado o primeiro leilão eletrônico de aquisição de biodiesel, produzido em usinas detentoras do selo “Combustível Social”. No total, foram adquiridos 70 milhões de litros, que serão entregues em 2006.

06.12.05 Os Membros da OMC decidem alterar a redação do TRIPS para tornar permanente a Decisão de 30 de agosto de 2003 sobre patentes e saúde pública, que permite a exportação de remédios produzidos localmente sob licença compulsória para Membros com insuficiente ou inexistente capacidade de fabricação no setor farmacêutico. Para que isso ocorra, dois terços dos Membros da OMC precisarão ratificar a alteração até 01 de dezembro de 2007.

Dezembro.05 Mercosul deve decidir sobre a implementação do Parlamento do Mercosul e sobre a entrada da Venezuela como Membro do bloco.

Janeiro.06 O relatório do painel na controvérsia DS 291, 292, 293 - *European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products* deverá ser circulado para os Membros.

sociedade civil em relação às demais reuniões. Desde 1994, abriram-se múltiplos espaços de mobilização e participação da sociedade civil: alguns de caráter oficial - como o Foro Empresarial das Américas - e outros não-oficiais - como as Cúpulas dos Povos. Os movimentos antiglobalização também se fizeram presentes, ainda que sem chegar aos níveis de violência alcançados nas reuniões do G7 e das instituições financeiras internacionais. Embora tais foros governamentais tivessem ocorrido nesta última Cúpula, a mídia ocupou-se com os antagonismos e diferenças dos representantes governamentais. Mesmo na Cúpula dos Povos, toda a atenção foi focada sobre a presença de Hugo Chávez, presidente da Venezuela que forneceu grande parte de seu financiamento, e de vasta comitiva cubana, país excluído das negociações hemisféricas desde seu início.

Diante de tal cenário, quais são os verdadeiros pontos de conflito que, se resolvidos, levariam ao fim do impasse das negociações? Como mencionado anteriormente, o conflito entre as duas posições retroage a 2003: de um lado, a dos EUA que busca, sobretudo, assegurar a vigência de uma regulamentação hemisférica na área de proteção aos investimentos, em especial em matéria de propriedade intelectual; e, de outro, a dos países do Mercosul, que se negam a continuar as negociações até que haja um compromisso claro dos EUA de eliminar os subsídios agrícolas.

A posição do Mercosul

Embora a Cúpula de Mar Del Plata tenha sido bem sucedida em marcar um posicionamento claro e consensual entre os países do Mercosul a favor do livre comércio, abre sérios questionamentos sobre se essa fórmula, uma vez alcançada, permitirá um comércio sustentável na região, ou se, ao contrário, somente beneficiará aos maiores países e contribuirá para reforçar o modelo agro-exportador dos recursos naturais, especialmente do *agri-bussiness* de cada um deles. Tal como se deram as negociações, parece que, quando os Governos do Mercosul falam de um acordo comercial equilibrado e equitativo, referem-se, unicamente, à necessidade de eliminar as assimetrias que, atualmente, separam os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

Não parece evidente, por outro lado, que

demandam um novo modelo de desenvolvimento nacional ou regional distinto dos já existentes. Este modelo está baseado em um setor reduzido de empresas e grandes exportadores agrícolas para os quais o Estado investe os recursos humanos e técnicos de suas Chancelarias, como uma política de Estado (que se mantém inalterada apesar das mudanças de Governo). Fica ainda por pensar e se refletir quais as fórmulas alternativas e mais ambiciosas de política de comércio exterior que podem ter como alvo um grupo mais amplo de setores e de empresas que, como as pequenas e médias empresas, gerarem um maior número de postos de trabalho e re-especialização.

Do mesmo modo, resulta indispensável que os Governos comecem a trabalhar junto com o setor privado, a academia e a sociedade civil sobre os impactos de outras agendas (investimento, incremento da proteção de propriedade intelectual e compras governamentais) que estão incluídas na ALCA e que, uma vez resolvido o tema de acesso a mercados, reaparecerão como moeda de troca e cairão como a espada de Demócles sobre aqueles países que não tenham posição ofensiva a respeito, como é o caso hoje dos Estados Parte do Mercosul.

**Pesquisadora argentina do Consejo Nacionales de Investigaciones de Ciencia y Tecnica (CONICET), professora na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), na Universidade de Buenos Aires e no Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Cordoba.*

1 No primeiro grupo, encontravam-se somente Canadá e EUA, com interesse em estender seus mercados de serviços, investimentos e bens de alta tecnologia (*softwares*, produtos farmacêuticos etc) que quase não tinham concorrência no continente. As economias médias, por sua vez, reuniam países como Argentina, Brasil, Venezuela, Colômbia, Chile e Peru, cujas principal expectativa era vender seus produtos agrícolas e receber investimentos do Norte. No meio termo, encontravam-se as pequenas economias da América Central, Bolívia e Equador, que viam na ALCA, a melhor se não única oportunidade de se articular com as economias desenvolvidas, oferecendo mão-de-obra barata para produtos manufaturados.

2 Por exemplo: Chile/EUA (2002); CAFTA e República Dominicana (2004); CAN (2005), do qual somente se concretizou a ratificação do Peru, pela falta de aprovação do Congresso dos EUA.

O Sul é o nosso norte? Características, dilemas e limitações da diplomacia lulista

Ricardo Seitenfus*

O alcance e a profundidade das transformações introduzidas pelo Governo Lula na administração do país foram objeto de animados debates, que ainda suscitam dúvidas e questionamentos. Há, porém, uma certeza: a seara externa foi aquela na qual o governo mais inovou.

Este artigo pretende indicar as grandes linhas condutoras da diplomacia atual, bem como suas características e limitações – mormente em sua vertente original, o seja, nas relações estabelecidas com os países do Sul.

Formou-se, no início do governo Lula, um tridente diplomático – Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia – encarregado de liderar, orientar e operacionalizar uma nova política internacional para o país, que não mais se contentaria simplesmente com o reagir aos acontecimentos mundiais. Salta-se, então, da política externa para ingressar no campo das propostas, das sugestões e das mudanças que configuram o atual ativismo diplomático brasileiro.

A nova filosofia que rege a inserção internacional brasileira marca uma ruptura com a tradicional postura de um país cujos dirigentes demonstraram no passado – de forma constante e de maneira inequívoca – estarem satisfeitos com a ordem internacional vigente. Esta posição funda-se na idéia de que uma eventual contestação do sistema traria riscos excessivos, se comparados às eventuais vantagens de que desfruta o Brasil.

A ascensão das forças que conduziram Lula ao Planalto trouxe consigo uma verdadeira alternância de poder. Com a posse do novo governo, em janeiro de 2003, o Brasil começa a emitir sinais de desconforto com a ordem internacional vigente. Sustentado numa percepção inovadora do sistema internacional, tem início um ativismo diplomático coerente que, sem descuidar de nossas relações tradicionais – e desprovido de um espírito de enfrentamento que poderia ser desgastante, porque demagógico –, mantém elevados níveis de cooperação com a triade Estados Unidos da América/ União Européia/Japão.

Nova direção

Contudo, a nova política externa abre o leque em direção aos países do Sul,

especialmente aos Estados emergentes. A formação do Grupo dos 20 faz surgir um novo pólo de poder. Não se trata, como ocorreu com o Movimento dos Países Não-Alinhados das décadas 1960 e 70, de uma contestação ideológica da ordem estabelecida. Ao contrário, o que se busca “é uma nova geografia comercial” de alcance pragmático. A estratégia é a de reunir forças para vencer as barreiras que impedem o acesso dos produtos dos países em desenvolvimento aos mercados dos países industrializados, e de lançar as bases para o incremento das relações econômicas, científicas e culturais, numa inédita cooperação Sul/Sul.

Outra iniciativa importante é o estabelecimento de laços preferenciais com África do Sul e Índia (formando o G3). Estes dois países, até então considerados como vazios absolutos na agenda diplomática brasileira, ocupam progressivamente um papel de destaque – menos pelos índices de trocas comerciais, ainda incipientes, e mais pelas perspectivas geradas pelos projetos de cooperação em variados campos.

Uma aproximação é concretizada com o mundo árabe. Além das visitas recíprocas de autoridades, o Brasil organiza e acolhe uma inédita cúpula entre os Estados sul-americanos e árabes.

A percepção do surgimento de novos atores das relações internacionais – essencialmente oriundos de movimentos sociais e da sociedade civil organizada – conduziu o presidente Lula ao Fórum Social Mundial (Porto Alegre) e ao Fórum Econômico Mundial (Davos). Abandonando a duplicidade e a ambigüidade de linguagem, características de uma certa diplomacia, o presidente pronunciou discursos semelhantes, embora frente a platéias tão díspares. Sua extraordinária acolhida conduziu o Chefe de Estado ao seleto grupo de personalidades mais importantes das atuais relações internacionais.

Falha na empreitada

No entanto, a estratégia diplomática da atual administração em ocupar postos de direção nas organizações internacionais resulta em retumbante fracasso. Após amargar uma fragorosa derrota na mal conduzida candidatura brasileira à Direção Geral da Organização Mundial do Comércio (OMC) – operação que deixou profundas seqüelas junto a tradicionais aliados, como o Uruguai – o Itamaraty renovou a malograda experiência na frustrada eleição do Presidente do Banco Inter-americano de Desenvolvimento.

Situação ainda mais grave se configurará caso a propalada reforma da Organização das Nações Unidas (ONU) não venha contemplar a proposta brasileira, consubstanciada pelo G4 (Alemanha, Brasil, Japão e Índia), para modificar a atual composição do Conselho de Segurança. Em uma estratégia de alto risco, o Brasil vinculou o destino de sua reivindicação às demandas de seus parceiros que, sabidamente, enfrentam poderosas resistências. Além da já declarada oposição dos Estados Unidos às reformas políticas, já que Washington prefere modificações que possam resolver os graves problemas de gestão da ONU, é preciso realçar que a candidatura do Japão – e, por tabela, a brasileira – enfrenta a oposição chinesa. Pequim, em sua condição de membro permanente do Conselho de Segurança, poderá, em derradeira instância, fazer uso de seu poder de veto, bloqueando as pretensões brasileiras.

O plano regional

O alcance universal da diplomacia lulista não deve obscurecer a importância das iniciativas no entorno regional.

No contexto do sub-continente americano, o Brasil faz renascer a proposta da Área de Livre Comércio Sul-americana (ALCSA) que havia sido sugerida na Presidência Itamar Franco, sob a batuta do então

chanceler, Celso Amorim. Sob nova denominação (Comunidade Sul-americana de Nações – CASA2) e com outra roupagem, Brasília propõe a criação de um espaço coordenado, de natureza política, na América do Sul. Ao fazê-lo, recupera uma iniciativa que já havia provocado dúvidas e oposições.

Apesar de ser considerado como o eixo de seu relacionamento na América do Sul, as relações argentino-brasileiras sofrem rudes golpes com nossa pretensão na reforma do Conselho de Segurança e com o lançamento da CASA. Buenos Aires não aceita o papel secundário – dirão alguns, subalterno – que a diplomacia brasileira lhe reserva. Portanto, há constante descompasso na região, conduzindo os dois países a adotar estratégias contraproducentes.

Estas desinteligências produzem imenso impacto na condução do processo de construção do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Não deve pairar nenhuma dúvida sobre a profunda crise que

acomete a integração na Bacia do Prata. Embora reconhecendo que a resistência à hegemonia unipolar nas Américas depende da consolidação do projeto de integração no Cone Sul, o Brasil resiste à consolidação do Mercosul como uma organização internacional regional, e referenda a simples justaposição de propostas nacionais inconciliáveis. Opera um desserviço lamentável à construção de uma perspectiva regional consistente que, se expressa em políticas regionais tangíveis nos mais distintos âmbitos, representaria um avanço histórico notável para nossos povos.

Avaliação

O Brasil também é conivente com uma estrutura institucional cara, ineficiente e de curtos horizontes. A escassa permeabilidade dos patéticos órgãos decisórios do Mercosul em relação ao setor privado e à sociedade civil, revela uma cultura autoritária inaceitável em governos progressistas. A confidencialidade de

imenso volume de documentos esconde a lentidão e o despreparo dos negociadores, que ostentam uma espécie de “complexo de ALADI”. Refém de uma visão antiquada da integração econômica, o Mercosul patina em merecido descrédito.

Enfim, com seus erros e acertos, o atual governo tenta alterar, sem bravatas e personalismos, uma ordem internacional que privilegia o unilateralismo político e a exclusão sócio-econômica de três quartas partes da humanidade. Embora passível de numerosos aperfeiçoamentos, o povo brasileiro encontra, na atual gestão, os rudimentos dos verdadeiros interesses nacionais, inspirando a crença de que a política internacional pode vir a ser um dos grandes feitos do governo Lula.

** Doutor em Relações Internacionais pelo Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Genebra e Diretor da Faculdade de Direito de Santa Maria.*

1. v. Pontes, v.1, n.3, p.14.

Publicações e Páginas Eletrônicas: Hong Kong

OMC - <http://www.wto.org>

Action Aid - http://www.actionaid.org/wps/content/documents/simple_trade_report_print.pdf

Choike - http://www.choike.org/nuevo_eng/eventos/13.html

G20 - <http://www.g-20.mre.gov.br/proposals.asp>

Global Policy Forum - <http://www.globalpolicy.org/soecon/bwi-wto/idxhongkong.htm>

ICONE - <http://www.iconebrasil.org.br/>

ICTSD - <http://www.ictsd.org/ministerial/hongkong/>

OCDE - http://www.oecd.org/document/45/0,2340,en_2649_34487_35738477_1_1_1_1,00.html

OXFAM - http://www.maketrade-fair.com/en/index.php?file=wto_home.htm&cat=2&subcat=1&select=1

REBRIIP - http://www.rebriip.org.br/publique/cgi/public/cgilua.exe/web/templates/htm/_template01/frameset.htm?user=reader

South Centre - http://www.southcentre.org/tadp_webpage/mc6documents_box.mht

US Department of Agriculture – <http://www.fas.usda.gov/itp/wto/hongkong/hongkong.asp>