

- 1 Agenda do Desenvolvimento para a OMPI: contextualização e perspectivas
- 4 Perspectivas dos PEDs sobre o Pacote de Desenvolvimento
- 6 Avaliação das controvérsias na OMC e a participação da América Latina
- 8 Os Paradoxos e as Contradições do Comércio Internacional
- 11 Responsabilidade compartilhada e cooperação no comércio internacional: a Convenção de Roterdã e o amianto crisotila
- 14 Os Resíduos Especiais de Geração Universal no Mercosul
- 15 Mercosul e o *spaguetti bowl* de seus acordos comerciais
- 18 Comércio Justo – inspiração para uma economia plena



International Centre for Trade
and Sustainable Development

FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS



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

Agenda do Desenvolvimento para a OMPI: contextualização e perspectivas

Pedro de Paranaguá Moniz e Marcos Alves de Souza*

Imagine uma bolinha de tênis com aroma de grama recém cortada: isso é marca registrada na Europa – aroma de grama recém cortada! Imagine agora uma loja de esportes com vários produtos com diferentes fragrâncias, que se misturam e se confundem umas com as outras: como identificar e diferenciar os produtos uns dos outros? Este deveria ser justamente o objetivo do sistema de marcas...

E a cor azul de um comprimido? Nenhum outro comprimido pode ter essa cor então, já que a cor azul é marca registrada de uma empresa farmacêutica. Detalhe: o prazo de validade das marcas pode ser prorrogado indefinidamente, ou seja, acaba por se tornar um monopólio eterno. Direitos autorais já foram protegidos por 14 anos. Agora, no Brasil, são protegidos durante a vida do autor, mais 70 anos após sua morte. Quem o Estado incentiva a criar cultura com isso? O autor já falecido que não é. Na Europa, mesmo copiar apenas uma parte do conteúdo de uma lista telefônica – nomes e/ou telefones – infringe o direito do proprietário da base de dados – não há criatividade, apenas investimento - isso quando há investimento. E cuidado, não vá aos Estados Unidos da América (EUA) e tome um comprimido em público: você poderá infringir uma patente de “método de engolir pílula”.¹

Como se convencionou chamar isso tudo? Direitos de propriedade intelectual, colocados todos num mesmo cesto: patentes, autorais, marcas, “software”, banco de dados, indicação geográfica etc. É a apropriação do intelecto, do volátil ou até mesmo das idéias. É a proteção do investimento. Não haveria nada de errado em se proteger tais campos do conhecimento, por determinado prazo, não fosse o abuso e/ou desvirtuamento desses direitos que se tem observado.

Imposição maximalista

Países hoje ricos tentam impor uma proteção maximalista ao restante do mundo. Ocorre, todavia, que tais países somente tiveram a oportunidade de enriquecer e se desenvolver, justamente, porque, quando ainda não eram desenvolvidos, não ofereciam proteção a criações na área artística (autorais) e a inventos industriais (patentes).

A Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) foi criada, em 1967, para “proteger” direitos de propriedade intelectual. Esta organização foi concebida por advogados cujos clientes eram empresas interessadas em tal proteção. Poucos anos mais tarde, em 1974, a OMPI passou a ser uma das agências especializadas da Organização das Nações Unidas (ONU) e, portanto, não deveria mais tão somente “proteger” a propriedade intelectual, mas “promover a criatividade e a atividade inventiva”, com vistas ao desenvolvimento. A partir de então, a OMPI não mais teve a propriedade intelectual como fim em si mesma, mas como um meio para se atingir o desenvolvimento.

Como a maioria dos países membros da OMPI hoje são países em desenvolvimento (PEDs), os países desenvolvidos estão em minoria. Uma grande jogada destes foi, então, vincular propriedade intelectual ao comércio, o que ocorreu a partir da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995. Com a crescente necessidade de todos os países fazerem parte do comércio global, quando de sua adesão à OMC, por tabela, levam junto o Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs), que prevê os patamares mínimos de proteção à propriedade intelectual e – talvez, aqui, esteja a grande sacada dos países desenvolvidos – sanções por descumprimento das regras. Em outras palavras, caso algum país não cumpra o previsto no TRIPs, pode ser acionado perante a OMC e ficar sujeito a sanções e embargos comerciais por parte do país detentor de direitos de propriedade intelectual. As sanções, por sua vez, podem ser cruzadas, ou seja, atingir áreas que nada têm a ver com o objeto da disputa – o que possibilita que áreas sensíveis da economia do país sancionado sejam afetadas.

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

Adriana Verdier

André Tavares Barbosa

Ivan Pedro F. Santos

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.

Não bastassem tais patamares mínimos previstos no TRIPs, países como os EUA têm exercido pressão por meio de tratados bilaterais: é muito mais fácil pressionar um único país pobre (ou mesmo rico) por vez, do que tentar impor algo a vários países ao mesmo tempo. Tal estratégia tem surtido efeito: já há tratados bilaterais fechados que prevêm patamares mais elevados de proteção do que o TRIPs entre os EUA e os seguintes países, dentre outros: Jordânia, Austrália, Cingapura, Chile e Marrocos.

Outra forma de pressão política que não pode ser negligenciada são os relatórios do Departamento de Comércio dos EUA (USTR, sigla em inglês), a famosa "priority watch list", que enumera países que estão na lista negra daquele governo, por entender que não têm seus direitos de propriedade intelectual devidamente protegidos. O que o USTR não diz é que, nos próprios EUA, 81% dos internautas que baixam "software" pela Internet não pagam pelos direitos de propriedade intelectual respectivos. No caso de música baixada pela Internet, os números de infratores é superior a 30%² - ou seja, os EUA ignoram que a chamada pirataria é um fenômeno que atinge todos os países.

Esta política maximalista afeta não apenas países pobres, mas também países ricos. Relatório de 2005 da Business Software Alliance (BSA), que representa, dentre outras, a Microsoft, relata que empresas do grupo têm sofrido com o sistema de patentes, que tem sido utilizado de forma a criar reserva de mercado, em vez de promover a inovação³. Segundo tal relatório, patentes são tidas como instrumentos de pressão e ameaça, em vez de serem efetivamente exploradas, ou seja, não exercem sua função social. O que se gasta com brigas judiciais milionárias poderia ser gasto com pesquisa e desenvolvimento.

Além disso, PEDs sofrem ainda mais, uma vez que "royalties" pelo uso de propriedade intelectual são enviados aos países ricos à centenas de milhões de dólares - o que contribui para criar um grande déficit em sua balança comercial. No caso do Brasil, só em 2004, foram enviados US\$ 1,2 bilhões de "royalties" para outros países pelo uso de propriedade intelectual.⁴ Uma das diversas vantagens de se utilizar "software" livre (aqueles cujas licenças são gratuitas) na administração pública, por exemplo, é justamente o não envio de "royalties".

De acordo com estudo de 2003 do Programa de Desenvolvimento da ONU (PNUD), 97%

das patentes estão em países desenvolvidos!⁵ Dos 3% que estão em PEDs, 80% são de propriedade de empresas com capital oriundo de países desenvolvidos. Em outras palavras, menos de 1% das patentes no mundo realmente são de PEDs. Esses dados evidenciam a falta de equilíbrio.

No caso de acesso à informação, educação, cultura, medicamentos e conhecimento em geral, países pobres sentem o grande impacto. Preços de livros, CDs e DVDs são exorbitantes, assim como ocorre com preços de medicamentos patenteados ou de "software" proprietário. No fim das contas, por abuso de interesses privados em contrapartida a interesses públicos, o direito de exclusividade de exploração do produto industrial ou da criação intelectual acaba por significar não apenas exclusividade, mas, sim, exclusão dos demais sem acesso a conhecimento.

Objetivos da Agenda do Desenvolvimento

É justamente neste panorama maximalista, de cada vez mais proteção e menos acesso, que a Agenda do Desenvolvimento para a OMPI, uma iniciativa de 15 PEDs, liderados por Brasil e Argentina,⁶ foi proposta e tem sido calorosamente discutida, desde setembro de 2004.⁷ O que a Agenda para o Desenvolvimento propõe é que a propriedade intelectual esteja a favor da produção e da disseminação de conhecimento, de forma a atender a fins sociais e econômicos, isto é, que a propriedade intelectual retorne aos pressupostos de sua criação. Isso significa que os direitos de propriedade intelectual devem servir, efetivamente, para o desenvolvimento e o aumento das inovações e da criatividade mediante a concessão de uma renda de monopólio temporário da qual se beneficiam o inovador e o criador, ao mesmo tempo em que torna pública a criação e a inovação.

A propriedade intelectual, quando radicalizada, tal como acontece hoje em dia, limita, injustamente, o acesso à informação e pode se voltar contra o legítimo direito dos povos ao conhecimento e à informação, com impactos negativos no bem-estar social e econômico e, até mesmo, na própria inovação e criatividade em todos os países, sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento. Nesse sentido, lutar pela flexibilização do sistema de propriedade intelectual não significa estar a favor do

fim desse sistema. Trata-se de fazer com que a propriedade intelectual seja uma ferramenta tanto para estimular a criatividade e a inovação quanto para promover a inovação tecnológica e a transferência e difusão de tecnologia. Por isso, propriedade intelectual deve servir - e não se sobrepor - aos direitos humanos básicos à saúde, à educação, ao emprego e à vida cultural.

todos os 111 itens da Agenda devem necessariamente ser discutidos, sob prejuízo de exclusão e manutenção do “status quo”

Desde a Assembléia Geral da OMPI de 2004, ocasião na qual a Agenda foi proposta, já houve mais cinco reuniões para discutir a Agenda do Desenvolvimento.⁸ Existiram momentos de turbulência, com acadêmicos, organizações não governamentais (ONGs) de iniciativa pública, ganhadores do Prêmio Nobel, governos do hemisfério sul e até mesmo alguns empresários exigindo participação, transparência e equilíbrio no modo como o assunto tem sido tratado na OMPI.⁹

O jogo do poder: negociações

Nessas diversas reuniões (todas em Genebra), muito tempo foi gasto com procedimentos, ou seja, a forma com que as discussões deveriam ser levadas adiante. Países desenvolvidos pareciam querer postergar as discussões de conteúdo, sempre trazendo questões procedimentais para a mesa. Como, no entanto, tais questões formalistas poderiam decidir o modo como os debates continuariam e por quanto tempo, alguns PEDs tiveram de batalhar para conseguir espaço para serem ouvidos - o que acabou por empurrar o debate de substância mais para frente.

E o que de fato se discute? Em linhas bem gerais: inclusão de princípios pró-desenvolvimento na elaboração de normas; reafirmação do comprometimento dos países membros da OMPI com os objetivos e princípios da ONU; adoção de diretrizes para a promoção de assistência

técnica para PEDs ou países de menor desenvolvimento relativo; promoção de modelos alternativos de inovação (como “Creative Commons”, “software” livre etc); proteção do domínio público e do acesso a conhecimento; e a incorporação de regras de concorrência no sistema de propriedade intelectual.

Na última reunião, em junho de 2006, discutiu-se um pouco mais sobre as propostas em si. Os temas, sem dúvida, são complexos e demandam tempo, além de não haver consenso quanto à maioria deles. Mas uma coisa é certa: apesar da complexidade dos temas, todos os 111 itens da Agenda devem necessariamente ser discutidos, sob prejuízo de exclusão e manutenção do “status quo”. Nesse sentido, é curioso ver que os EUA – seguidos por alguns outros países – começaram a enumerar os itens com os quais concordam ou não. Os itens sobre os quais não havia consenso, porque, simplesmente, um determinado país não concordava, passaram a ser simples e descaradamente excluídos da lista de propostas da Agenda, ainda que não houvesse tido discussão alguma sobre o tema. Foi exatamente o que fez o Secretariado da OMPI, na pessoa do presidente da reunião, o Embaixador paraguaio Gauto Vielman. O Embaixador apresentou uma proposta que, segundo a OMPI, deveria ser encaminhada à Assembléia Geral de 2006 como resumo das discussões tidas até então. Justamente os temas que provavelmente levariam a reformas substanciais na OMPI foram deixados de lado. Além disso, o documento foi redigido sem a participação de qualquer integrante do Grupo dos Amigos do Desenvolvimento ou de outros países.

Países industrializados, como Suíça (em nome do Grupo B, composto por países desenvolvidos) e a Áustria (em nome da Comissão Européia), apoiam o texto do presidente. É, justamente em tais países, que estão localizados os maiores ativos de propriedade intelectual. Igualmente, a Croácia, em nome dos países da Europa Central, apoia o documento. Do outro lado, estão os quinze países do Grupo dos Amigos do Desenvolvimento, que, mais uma vez, receberam apoio da Índia e do Chile. Do lado austríaco estão, principalmente, os EUA, Japão, Canadá, Austrália, China, Rússia e Quirguistão – este, curiosamente, servia como vice-presidente da reunião, o que explica, em parte, o apoio ao texto do presidente da mesa.

Com a vigorosa refuta, liderada pelo Brasil, do texto preparado pelo presidente da reunião, ocorreu uma manobra, no mínimo, curiosa. Literalmente, no último minuto da reunião, o Quirguistão, vice-presidente da mesa, apresentou um documento que é idêntico, palavra por palavra, ao texto preparado pelo presidente. Deste modo, agora, este entra como uma proposta de um dos países membros, sem correr risco de ficar de fora das discussões que ocorrerão na Assembléia Geral da OMPI realizada entre 25 de setembro e 03 de outubro.

As discussões foram, de certa forma, travadas, mas deverão ter continuidade. Na

Tudo indica que poderá haver barganha entre as áreas e até mesmo que a Agenda possa ser utilizada como forma de bloquear avanços nos outros Comitês.

Assembléia Geral, farão parte dos debates outros assuntos - igualmente complexos e correlacionados - os quais, há algum tempo, têm sido discutidos em alguns Comitês, em paralelo à Agenda. Dentre os temas, encontram-se: Tratado Substantivo em Matéria de Patentes; Tratado de Radiodifusão e Difusão via Internet; negociações sobre conhecimentos tradicionais, folclore e recursos genéticos, dentre outros. Tudo indica que poderá haver barganha entre as áreas e até mesmo que a Agenda do Desenvolvimento, eventualmente, possa ser utilizada como forma de bloquear avanços nos outros Comitês. O resultado, no entanto, ainda é incerto.

Enquanto isso, em julho deste ano, na OMC, as discussões da Rodada Doha – sobre desenvolvimento – não prosperaram, o que significa que as possibilidades de alteração do TRIPs¹⁰, conforme recentemente sugerido por PEDs - dentre os quais Brasil, Índia e China, outros¹¹ - tendem a não ocorrer, ao menos num futuro próximo. Nesse sentido, com as negociações bloqueadas no âmbito da OMC e a ausência de recomendações à Assembléia Geral de 2006 da OMPI, temos como consequência a utilização de outros meios, principalmente pelos EUA, para avançar

no assunto: a assinatura de tratados bilaterais – chamados de livre comércio – com diversos países. Em tais tratados bilaterais ou plurilaterais, os EUA acabam por utilizar sua supremacia e poder imperialista, para impor patamares mais elevados de proteção à propriedade intelectual.¹² Assim, com o resultado ainda incerto no âmbito da OMPI e da OMC, o certo é que tratados bilaterais maximalistas têm sido assinados dia após dia.

* *Líder de projetos do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV DIREITO RIO, onde coordena o Projeto A2K (acesso a conhecimento). Professor da pós-graduação da FGV no RJ e em SP. É representante da FGV na OMPI.*
 ** *Gerente de Direito Autoral-Interino do Ministério da Cultura.*

Este artigo foi finalizado antes da Assembleia Geral da OMPI que foi encerrada em 3 de outubro de 2006.

¹ Patente US 3,418,999.

² Business Software Alliance. Disponível em: <<http://www.bsa.org/usa/press/newsreleases/New-Study-Uncovers-Alarming-Attitudes-About-Online-Piracy.cfm>> e <<http://www.bsa.org/usa/research>>. Acesso em: set. 2006.

³ Disponível em: <<http://www.bsa.org>>. Acesso em: set. 2006.

⁴ Disponível em <http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhes?ID_RESENHA=246448&imprime=on>.

⁵ Cf. PNUD. Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/reports/global/2003/>>. Acesso em: set. 2006.

⁶ Os 15 países são: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Cuba, Egito, Equador, Ira, Quênia, Peru, República Dominicana, Serra Leoa, Tanzânia, Uruguai e Venezuela.

⁷ Detalhes em <<http://www.culturalivre.org.br>> e <<http://www.direitodeacesso.org.br>>.

⁸ v. Pontes Bimestral, v. 1, n. 3, p. 12.

⁹ Cf. <<http://wiki.ffii.org/Eff050325En>>, <<http://www.cptech.org/ip/wipo/genevadeclaration.html>> e <<http://www.adelphicharter.org/>>.

¹⁰ Para proteger recursos genéticos e conhecimentos tradicionais utilizados em pedidos de patentes, de modo a evitar a biopirataria e o uso de recursos genéticos sem a devida remuneração.

¹¹ Cf. <http://www.ip-watch.org/weblog/index.php?p=326&res=800_ff&print=0>.

¹² Diga-se, de passagem, que muitos direitos criados com tais tratados não são direitos de propriedade intelectual propriamente ditos (marcas, patentes e autorais), mas sim proteção a meros investimentos financeiros, independentemente de haver inovação ou criação do intelecto, tal como ocorre na proteção a dados de teste para produção de medicamentos.

Perspectivas dos PEDs sobre o Pacote de Desenvolvimento

“Nós devemos tirar das ruínas das negociações um significativo pacote de desenvolvimento, sobre o qual possamos concentrar nossas atenções, de modo a produzir uma colheita antecipada para os países mais necessitados”.

A proposta de Peter Mandelson do fim de julho relativa ao “pacote de desenvolvimento” tinha por objetivo acender uma chama nas cinzas das conversações paralisadas na Rodada Doha, ao ressaltar a importância da OMC para a conclusão de acordos que permitam aos países em desenvolvimento (PEDs) mais pobres obter benefícios decorrentes do comércio internacional. A posição de Peter Mandelson baseia-se na restauração da confiança destes países na OMC, por meio de um acordo antecipado sobre as seguintes questões: assistência ao comércio (conhecida pela sigla em inglês, A4T); facilitação do comércio; a nova Estrutura Integrada para assistência técnica ao comércio para países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs); acesso a mercados com isenção de quotas e tarifas para produtos dos PMDRs; tratamento especial e diferenciado; regras de origem; e melhorias no Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (ESC).

Embora a proposta tenha atraído a atenção de alguns países e observadores do comércio internacional, ela foi recebida com uma boa dose de ceticismo - tal como muitas das recentes sugestões relacionadas a um programa de trabalho de curto prazo na OMC.

Grande parte da reação adversa deveu-se à inclusão de um novo acordo sobre facilitação do comércio no pacote de desenvolvimento, o que foi visto por muitos como um tema contraproducente, apesar das vantagens que as regras multilaterais nesta área poderiam trazer tanto para os Membros desenvolvidos quanto para os em desenvolvimento. Isto se deve, em grande parte, à percepção de que a facilitação do comércio, na Rodada Doha, é um tema cuja negociação está definitivamente ligada a outras questões centrais, como agricultura, acesso a mercados para bens não agrícolas (NAMA, na sigla em inglês) e serviços. Desta forma, facilitação do comércio constituiu-se em

um elemento crucial do equilíbrio final que deverá ser alcançado ao fim da Rodada, independentemente de quando ocorrerá.

Como muitos PEDs vêem a facilitação do comércio, do ponto de vista da dinâmica das negociações, como uma demanda dos países desenvolvidos, para os quais os PEDs fariam concessões, uma “colheita antecipada” poderia ocasionar perda de poder de barganha vis-à-vis outros temas nos quais os PEDs teriam interesses e demandas mais ofensivos.

Além disso, a noção de que a facilitação do comércio é um resíduo das “questões de Cingapura”, das quais as Comunidades Europeias (CE) foram as demandantes principais, ainda necessita ser completamente apagada da memória coletiva de muitos Membros. Sua inclusão no pacote de desenvolvimento cria a percepção de que as CE tentam utilizar o pacote como pretexto, para inserir um novo conjunto de regras muito questionadas.

A relação entre a assistência ao comércio e a assistência relacionada ao comércio concedida pelas CE complementa o ceticismo quanto a inclusão da facilitação do comércio no pacote de desenvolvimento. Somente os PMDRs deverão ser beneficiários da assistência ao comércio e dos programas de assistência relacionada ao comércio das CE, mas, mesmo assim, todos os PEDs terão de assumir mais compromissos sob as novas regras sobre facilitação do comércio. Até mesmo os PMDRs ressaltaram a injustiça das ligações estabelecidas, posto que assistência ao comércio tem um escopo muito mais amplo de benefícios projetados do que o simples aumento da capacidade dos PMDRs de aplicar as novas regras. Além disso, a ligação explícita entre uma questão central das negociações da Rodada Doha e a assistência ao comércio - a qual muitos argumentam encontrar-se fora dos limites da rodada - tem sido criticada por muitos por ser equivalente à cobrança iníqua dos custos associados à concórdância com as novas regras multilaterais.

Tampouco a defesa que Peter Mandelson fez a respeito de regras de origem mais favoráveis ao desenvolvimento foi bem acolhida. Diversos delegados afirmaram que as CE continuam a impor regras muito severas por meio de seus vários acordos de comércio preferencial, os quais, segundo alguns, diminuiriam a capacidade de seus parceiros de otimizar o acesso preferencial concedido. Além disso, considerando-se o histórico da OMC de resolver conflitos no Comitê sobre Regras de Origem, a perspectiva de uma “colheita antecipada” nesta questão, com a melhoria dos elementos promotores de desenvolvimento, parece extremamente otimista e ambiciosa.

O mesmo ceticismo envolve a demanda de melhorias no ESC para tornar a utilização do sistema pelos PEDs mais fácil. A partir da experiência de quase uma década de revisão do ESC, observa-se que as alternativas, num cenário otimista, para aprimorar o sistema – o reenvio, algumas melhorias nos direitos de terceiros e, talvez, transparência – não parecem capazes de alterar a capacidade dos PEDs de participar do sistema.

Deve-se ressaltar que outros elementos da proposta de Peter Mandelson são vistos como tentativas louváveis de direcionar a vontade dos Membros da OMC na direção de um acordo sobre questões essenciais que têm minado as negociações de Doha. A assistência ao comércio, o tratamento especial e diferenciado e a nova Estrutura Integrada são consideradas respostas às dificuldades dos PEDs de implementarem as obrigações da Rodada Uruguai e, talvez ainda mais importante, uma oportunidade para ampliar os objetivos de desenvolvimento pelo comércio.

Essas iniciativas buscam resolver problemas que antecederam as negociações de Doha e devem ser corretamente enfrentados antes que os PEDs assumam novos compromissos. De fato, tais questões nunca foram percebidas como instrumentos que capacitariam os PEDs a assumirem novos compromissos na Rodada Uruguai e, portanto, não são consideradas elemento de barganha para que os PEDs concordem com a abertura de seus mercados e com a assunção de novas regras comerciais.

Muitos PEDs nunca consideraram a assistência ao comércio e, em grau menor, a Estrutura Integrada para assistência técnica como parte essencial da Rodada Doha. Tais programas foram planejados para

serem iniciativas independentes, com o objetivo de corrigir a falta de capacidade dos PEDs de participar dos benefícios do sistema multilateral de comércio, em razão de limitações produtivas no campo doméstico ou incapacidade de observar padrões e procedimentos compatíveis com as regras da OMC (vigentes nos mercados dos seus parceiros).

Muitos ainda acreditam que o tratamento especial e diferenciado deveria contribuir para compensar o fato de os atuais acordos da OMC não operarem de forma justa, antes que quaisquer novas obrigações sejam assumidas por aqueles que se encontram do lado mais leve da balança. No contexto de um pacote de desenvolvimento “para os países mais necessitados”, questiona-se o quanto as propostas relativas a tratamento especial e diferenciado ficaram limitadas àquelas dirigidas especificamente aos PMDRs. Muitos especialistas afirmam que propostas sobre tratamento especial e diferenciado em discussão, há aproximadamente uma década, foram planejadas para serem aplicadas horizontalmente, ou seja, a todos os PEDs e não somente a PMDRs.

Foi também muito bem recebida a declaração de Peter Mandelson sobre o compromisso com o acordo de Hong Kong para acesso a mercados com isenção de quotas e tarifas, sua implementação total e a possibilidade da conquista de melhorias fora da Rodada Doha. Em particular, porque os EUA ainda insistem para que essa questão seja resolvida apenas no contexto das negociações de Doha.

Independentemente de todas as críticas apresentadas contra o pacote de desenvolvimento, a proposta de Peter Mandelson, pelo menos, dá uma sensação de liderança entre as ruínas das negociações. O pacote pode ser muito pequeno e tardio; pode ser extremamente defeituoso em determinados pontos; pode, até mesmo, não ser nada mais do que uma miragem. Em uma situação repleta de trocas de acusações e apelos para alternativas draconianas ao sistema multilateral de comércio, no entanto, uma voz que busca um caminho pode muito bem ser a única liderança.

*Tradução do artigo publicado originalmente em *Bridges between trade and sustainable development*, v. 10, n. 5, aug. 2006.*

AGENDA OMC

Genebra, Suíça

23.10.06

Reunião do Comitê sobre Balança de Pagamentos

25.10.06

Reunião do Comitê sobre Práticas Antidumping

25-26.10.06

Reunião do Conselho para os Aspectos Relacionados ao Comércio de Propriedade Intelectual

26.10.06

Reunião do Órgão de Solução de Controvérsias

30.10.06

Reunião do Comitê sobre Licenças

31.10-01.11.06

Reunião do Comitê sobre Agricultura

21.11.06

Reunião do Órgão de Solução de Controvérsias

22 e 24.11.06

Reunião do Órgão de Revisão de Políticas Comerciais sobre a Colômbia

28-29.11.06

Reunião do Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento

Avaliação das controvérsias na OMC e a participação da América Latina

Sebastián Sáez* e Juliana Salles Almeida**

A qualidade de um acordo internacional, como a de qualquer sistema jurídico, está baseada no conteúdo substantivo de suas disposições e na capacidade de fazer cumprir as obrigações delas derivadas. O Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT, sigla em inglês) de 1947 mostrou força a respeito do primeiro ponto e debilidade quanto ao segundo. É por isso que foi amplamente reconhecido que o Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (ESC) da OMC, negociado no âmbito da Rodada Uruguai, constitui um avanço significativo em relação ao sistema anterior.

Como foi seu desempenho em comparação com o sistema de solução de controvérsias que existia no marco do GATT-1947? A maior parte das análises coincide ao assinalar que o ESC tenha funcionado bem. Os resultados obtidos foram razoáveis, não objetáveis e dentro do esperado. Definitivamente, o ESC cumpriu, adequadamente, o seu trabalho como mecanismo de preservação dos direitos e obrigações dos Membros, no marco regulatório dos acordos compreendidos, e de esclarecimento das disposições destes.

Ao avaliar um sistema de natureza jurídica, deve-se contemplar a capacidade deste de administrar um volume significativo de controvérsias, num espaço de tempo relativamente curto, e de impor a implementação de suas decisões. Análises concluem que o ESC não produz melhores resultados no que se refere à implementação das decisões em comparação com o antigo sistema do GATT-1947. Isso se deve ao fato de a Rodada Uruguai ter-se concentrado nos aspectos procedimentais da controvérsia, de modo que os aspectos relacionados à etapa de implementação das sentenças ficaram relativamente intactos; e de ter havido, até mesmo, um aumento nos custos necessários para conduzir um litígio. O fator determinante para o cumprimento são os incentivos associados ao sistema. Em particular, o êxito de uma controvérsia está diretamente associado à ameaça e à capacidade de represália, mais do que a qualquer outra variável.

O ESC tem mais capacidade para resolver controvérsias que não envolvem mudanças significativas de políticas, especialmente nos casos de países desenvolvidos - primordialmente os Estados Unidos da América e as Comunidades Europeias (CE). De fato, no caso do primeiro, existe maior

probabilidade de implementação das decisões das demandas quando não se requerem alterações legislativas.

Qual tem sido a relação do ESC com os países em desenvolvimento? Os países em desenvolvimento (PEDs) incrementaram sua participação no sistema de solução de controvérsias da OMC. De fato, no antigo sistema, 30% das demandas foram apresentadas exclusivamente por PEDs; na OMC, esta cifra elevou-se para 39%, o que se explica pela ativa participação de Brasil,

De um total de 335 controvérsias iniciadas em uma década de funcionamento do ESC, 33 referem-se a diferenças comerciais entre os países da própria região.

Índia e México. Em termos de resultados, existem indicações de que, no sistema atual, os PEDs obtiveram uma decisão favorável em mais de 50% dos casos, versus 36%, no caso do GATT-1947. Embora a probabilidade de um PED obter uma decisão 100% a seu favor por parte de um país desenvolvido em uma controvérsia tenha aumentado, ainda não é estatisticamente significativa. Por outro lado, no caso dos países desenvolvidos, os resultados de controvérsias com concessões plenas passaram de 40% para 76%, com um aumento significativo da probabilidade de alcançar-se este tipo de resultado. Isso ocorre porque tais países procuram solucionar as controvérsias nas etapas iniciais

do processo de solução de controvérsias.

É interessante observar que a etapa mais crítica para resolver uma controvérsia de maneira mais favorável situa-se antes da prolação de uma decisão. A probabilidade de se obter um resultado mais favorável dá-se tanto na etapa de consultas quanto antes da apresentação de uma recomendação. Ao se considerar que cerca de 47% das disputas não passam da etapa de consultas, é possível entender sua importância. Verifica-se, no entanto, que os PEDs têm a menor possibilidade de solucionar as controvérsias neste momento. Isso ocorre devido a fatores como falta de capacidade de retaliação e fragilidade institucional e profissional, características que não se aplicam de forma homogênea a todos os PEDs.

Além disso, existem dois tipos de barreiras estruturais. A primeira consiste no aumento dos custos de transação próprios da “judicialização” dos procedimentos. A segunda refere-se aos prazos contemplados, que são, às vezes, excessivamente longos, o que incrementa os custos para apresentar uma demanda.

A Atuação da América Latina e do Caribe

Os países da América Latina e do Caribe são muito ativos no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC; e verifica-se uma tendência crescente a respeito de sua participação, principalmente se esta for comparada com o GATT-1947. Neste período, 13 das 101 demandas cujo relatório foi aprovado contaram com a participação de países latino-americanos como demandantes ou demandados. Por outro lado, na OMC, de um total de 335 consultas apresentadas entre 1995 e 2005, 71 corresponderam a demandas iniciadas

exclusivamente por países da América Latina e do Caribe, o que representa 21% do total. Tais países foram demandados em 68 controvérsias (20%). Os países mais ativos da região, no OSC, são aqueles que possuem as maiores economias e participação no comércio mundial, dentre os quais se destacam Brasil (35 casos), México (28), Argentina (25) e Chile (20).

É importante assinalar que, embora a participação tenha sido heterogênea, o resultado foi homogêneo, ou seja, todos lograram êxitos importantes, independentemente do tamanho e do nível de desenvolvimento – desde economias menores, como Antígua e Barbados, até maiores, como Brasil. Isso porque a probabilidade de ganhar um caso, uma vez que este tenha sido iniciado, independe do tamanho do país e de sua renda per capita. Estes fatores tampouco implicam em diferença na capacidade de induzir o demandado ao cumprimento de uma recomendação. Dessa forma, países desenvolvidos e PEDs têm as mesmas dificuldades.

Ademais, países menores associaram-se a países maiores, como nos casos das bananas, do açúcar e do algodão. Caso seja realizada uma avaliação “temática” da participação dos países da América Latina e do Caribe, verifica-se que a maior parte dos casos refere-se ao setor industrial, seguido do setor agrícola e, por último, dos setores de propriedade intelectual e de serviços.

De um total de 335 controvérsias iniciadas em uma década de funcionamento do ESC, 33 referem-se a diferenças comerciais entre os países da própria região. Os países que mais iniciaram consultas com outros da região foram: Chile e México (6 casos propostos por cada um); Brasil e Argentina (4 casos); e Colômbia, Costa Rica, Guatemala e Honduras (3 casos).

O Chile foi o país que teve sua política comercial mais questionada pelos demais países da região (6 casos em que atua como demandado) no OSC. O México foi o segundo país mais demandado (5). Por sua vez, o Peru foi o terceiro (4), embora não tenha solicitado nenhuma consulta com os demais países da região. Da mesma maneira, Equador, Nicarágua e Venezuela já foram demandados por outros países da região, ainda que não tenham, contudo, iniciado nenhuma demanda contra os outros países da região. Brasil, o mais ativo no OSC, não teve sua política comercial questionada por nenhum país da América Latina e Caribe.

A imposição de medidas antidumping e de salvaguarda foi o tema mais contencioso entre os países da região. Os produtos que motivaram as controvérsias vão desde produtos agrícolas até bens industrializados, o que demonstra que os litígios estão concentrados nos setores primário e secundário (os casos que envolvem serviços representam uma pequena minoria).

Cabe ressaltar que o ESC cumpre um papel essencial ao criar um ambiente favorável para que os Membros iniciem negociações e alcancem um acordo satisfatório para ambas as partes.

No que diz respeito às controvérsias com os dois grandes protagonistas (EUA e CE), no entanto, os países da América Latina e do Caribe, com poucas exceções, não conseguiram alcançar um acordo na fase pré-contenciosa. A maioria dessas controvérsias foi decidida na fase contenciosa, o que poderia sugerir que os Membros não se sentem ameaçados pela capacidade de retaliação dos países da América Latina e do Caribe e/ou que temas usualmente questionados pelos países da região referem-se a políticas comerciais complexas, objeto de grande pressão interna nos países desenvolvidos.

Dentre as controvérsias iniciadas contra as CE, somente em um caso, alcançou-se um acordo na fase pré-contenciosa; nos demais, foi necessário prosseguir até a fase contenciosa, com a intervenção de um Painel e, em alguns, até mesmo, do Órgão de Apelação. Por outro lado, há alguns casos iniciados pelos países latino-americanos contra as CE cujos trâmites simplesmente foram paralisados devido à inatividade das partes, o que sugere que ou elas perderam o interesse pela demanda ou ocorreu alguma mudança na legislação questionada por meio de algum acordo não notificado à OMC.

Este é o caso, por exemplo, das controvérsias iniciadas pelo Brasil que questionavam a política comercial europeia a qual concedia tratamento especial ao Grupo Andino e ao Mercado Comum Centro-americano e afetava, desfavoravelmente, as exportações de café solúvel brasileiro. Esse também é o caso da consulta proposta pela Argentina sobre as restrições europeias ao comércio de vinho. Somente em uma demanda contra as CE, um país da região não obteve sentença favorável (o caso proposto pelo Brasil para questionar as medidas

antidumping aplicadas sobre as importações de tubos e conexões de ferro fundido maleável).

Com relação aos EUA, os países da América Latina e do Caribe chegaram à solução mutuamente acordada na fase inicial em apenas uma demanda. Trata-se do caso proposto pelo Brasil para questionar o imposto especial aplicado pela Flórida sobre os derivados de laranja, em que foi realizado um acordo logo após o estabelecimento do Painel. Não obstante, são vários os casos iniciados pelos países da América Latina e do Caribe contra os EUA que se encontram paralisados em virtude da inatividade das partes.

Implicações da análise

Quais são as implicações destes resultados para o aprimoramento do sistema de solução de controvérsias? Levando-se em consideração os problemas usuais apresentados por estudos deste tipo, pode-se extrair algumas lições que nos permitam melhorar o funcionamento do ESC e a participação dos PEDs neste. Conforme ressaltado anteriormente, deve-se abordar três tipos de problemas: a) capacitação dos PEDs e custos envolvidos num litígio ; b) redução dos prazos do procedimento; e c) criação de “penalidades” econômicas nos casos de demoras processuais injustificadas e atrasos no cumprimento das decisões do OSC.

* *Especialista da Divisão de Comércio Internacional e Integração da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL).*

** *Consultora da Divisão de Comércio Internacional e Integração da CEPAL.*

Este artigo é uma tradução do artigo publicado originalmente em Puentes entre el comercio y el desarrollo sostenible, v. 7, n. 3, jun.-jul. 2006.

Este trabalho baseia-se nos seguintes artigos: Sáez, Sebastián, “Las controversias en el marco de la OMC: de dónde vienen, en dónde están, a dónde van”, *Série: Comércio Internacional*, n.º 63, mayo 2006; e Almeida, Juliana Salles, “Lecciones de una década de funcionamiento del sistema de solución de diferencias comerciales de la OMC: avances y desafíos para los países de América Latina y el Caribe”, *Série: Comércio Internacional*, n.º 65, jun. 2006. Para maiores informações, v. <<http://www.eclac.cl/comercio/>>.

Os Paradoxos e as Contradições do Comércio Internacional

Rubens Ricupero*

Ao longo das últimas décadas, tenho ficado impressionado pelo constante aprofundamento do abismo que separa o mundo do comércio real do mundo mais reduzido das negociações comerciais. Um olhar mais detido sobre estas contradições pode auxiliar-nos a compreender as razões subjacentes aos problemas atuais.

Paradoxo I

O comércio internacional prospera, mas as negociações estão paralisadas.

A primeira demonstração dramática disto foi a violenta e caótica Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Seattle, ocorrida em 1999, na véspera de um ano em que o comércio internacional cresceu mais de 13% em volume, um dos melhores resultados da história.

A atual crise nas negociações é consequência da insuficiência de vontade política para enfrentar as questões pendentes das rodadas anteriores.

O crescimento praticamente ininterrupto do comércio internacional tem coincidido, desde então, com preços melhores para produtos primários decorrentes da "explosão das *commodities*" - o que melhorou significativamente os termos de troca para muitos países. A maior parte deste processo foi conduzida pelo vigoroso crescimento econômico da China e de outros países asiáticos, ao mesmo tempo em que a gigantesca economia dos Estados Unidos da América (EUA) permanece como motor da demanda adicional de importações em escala global.

Sempre nos foi ensinado que crescimento econômico, expansão do comércio e recuperação de preços eram as três variáveis essenciais que proporcionariam um clima propício para as negociações comerciais. Mas, então, como explicar a atual paralisação das duas iniciativas mais ambiciosas surgidas em mais de uma década: a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e a Rodada Doha?

Parte da resposta é que o crescimento econômico - e o concomitante aumento na demanda de importações - não é suficiente para garantir o sucesso se os obstáculos para os acordos têm natureza mais política do que econômica. Isto fica evidente nos dias atuais com a influência exercida pelo setor agrícola, o qual não pode ser considerado um peso-pesado na economia de muitos países, mas possui considerável força política.

Paradoxo II

A OMC desempenha melhor suas funções como um tribunal do que como um fórum de negociações.

Esta percepção, embora correta, não foi planejada por aqueles que defenderam, com êxito, a transformação do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT, sigla em inglês) em OMC nos estágios finais da Rodada Uruguai. De fato, os autores europeus e canadenses desta proposta pretendiam fortalecer o sistema de comércio multilateral com a criação de uma organização que servisse como um fórum permanente de negociações e, assim, tornasse desnecessária a realização de rodadas de negociação comerciais a cada cinco ou dez anos.

No começo, isso pareceu funcionar. Logo após a entrada em vigor da OMC, em 1995, os Membros adotaram o Acordo sobre Tecnologia da Informação - por meio do qual um número significativo de países se comprometeu com a liberalização comercial referente a produtos eletrônicos - e outros acordos sobre serviços básicos de telecomunicações e financeiros. Com essas ações, a Representante Comercial dos EUA na época, Charlene Barshefsky, declarou, em 1997, que os EUA haviam alcançado todos os seus objetivos e, desta forma, não mais contemplavam a necessidade de uma nova rodada de negociações.

As Comunidades Europeias (CE), contudo, sugeriram a realização de uma ampla "rodada do milênio", que - com o auxílio, em parte, da reação mundial aos ataques terroristas de 11 de setembro - foi lançada

em Doha em 2001. O empreendimento foi renomeado como a "rodada do desenvolvimento", em um movimento para convencer os países mais pobres e criar a percepção, na opinião pública, de que uma iniciativa que geraria desconfiança nos países em desenvolvimento (PEDs) poderia ser, de fato, benéfica para eles.

Os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs), em particular, encontravam-se relutantes com relação ao risco de enfrentarem novas demandas de liberalização em um momento no qual ainda realizavam grandes esforços para implementar os compromissos da Rodada Uruguai. Eles também sentiam que teriam pouco ou nenhum ganho devido às limitações de sua capacidade de oferta.

Além disso, os PEDs consideravam ser desnecessário o estabelecimento de uma nova rodada de negociações para obtenção de avanços em áreas nas quais eles possuíam capacidade de oferta, como agricultura e serviços prestados por trabalhadores temporários. Acima de tudo, os acordos mais relevantes da OMC já estabeleciam que novas negociações deveriam ser iniciadas em 2000, para aprofundar os modestos resultados alcançados durante a Rodada Uruguai.

Desde o começo, portanto, os PEDs sentiram que a solicitação das CE de iniciar uma nova rodada de negociações tinha como objetivo, de fato, complicar a agenda já existente para agricultura, quer fosse para ganhar tempo ou, no pior dos casos, para fazer com que os PEDs pagassem uma segunda vez por concessões já compensadas durante a Rodada Uruguai.

Dez anos após a criação da OMC, nós não podemos evitar a conclusão de que, ao contrário da intenção pretendida por seus fundadores, o organismo global funciona muito mais como um tribunal do que como um fórum permanente de negociações. Na realidade, seu sistema de solução de controvérsias provou-se capaz de proferir decisões definitivas que se mostraram, até o momento, mais relevantes do que as próprias negociações.

A incapacidade da OMC de tornar-se um fórum eficiente de negociações deve-se essencialmente a problemas enfrentados por quase todos os países industrializados com a liberalização do comércio no setor agrícola. O impasse persistente nas negociações, o qual afeta não somente a agricultura, mas também antidumping e outras áreas, estimula os países a recorrerem ao sistema de solução de controvérsias numa tentativa de mitigar a resistência daqueles que bloqueiam as negociações. Isto não ocorre sem riscos: há preocupações legítimas de que o estabelecimento de painéis com características judiciais para solucionar questões que, normalmente, deveriam ser resolvidas em negociações entre dois estados soberanos poderia, no fim, resultar em séria crise da organização.

Paradoxo III

Ao contrário das expectativas iniciais de muitos, a OMC – já chamada de “Assembléia Constituinte” da globalização por Renato Ruggiero – não conseguiu incluir os chamados “novos temas”, necessários para a integração profunda da economia global, que incluem as implicações para o comércio de investimentos, concorrência e padrões trabalhistas e ambientais.

Quando da Rodada Uruguai, os especialistas em comércio dos países desenvolvidos insistiram que, para todos os propósitos práticos, as possibilidades de liberalização comercial relativas a medidas fronteiriças, como tarifas e restrições quantitativas, tinham sido esgotadas. Desta forma, defenderam a mudança de enfoque para a adoção de normas universais com o objetivo de impedir que regras e modelos diferentes criassem distorções que favorecessem a posição relativamente competitiva de certos países na concorrência do comércio internacional.

Seguindo essa lógica, a Rodada Uruguai trouxe as discussões sobre serviços, aspectos de direitos sobre propriedade intelectual relacionados ao comércio (TRIPS, sigla em inglês do acordo) e medidas de investimentos relacionadas ao comércio (TRIMS, sigla em inglês do acordo) para o âmbito do sistema do comércio multilateral. Os tratados sobre os direitos de propriedade intelectual e investimento continuam a gerar sérias preocupações, que têm contribuído para a forte oposição popular contra a

globalização e a OMC. O TRIPS mostrou-se um grande desastre de relações públicas, devido a seu impacto em acesso a medicamentos baratos, para combater a AIDS e outras doenças que afetam os países pobres, particularmente na África.

O conflito Norte-Sul aumentou ao longo da primeira década de existência da OMC. Os países desenvolvidos não foram capazes de inspirar a confiança necessária entre os PEDs para empreender negociações sobre diversas questões relativas à integração profunda. Além disso, diversas tentativas de incluir-se na agenda de negociações temas como padrões trabalhistas, investimentos, concorrência e transparência nas compras governamentais foram abandonadas.

O resultado irônico é que uma instituição originalmente concebida para lidar com uma integração profunda foi forçada a tornar-se restrita aos “negócios inacabados” das Rodadas Tóquio e Uruguai: agricultura; picos e escaladas tarifárias; produtos sensíveis; abuso de medidas antidumping; e a tarefa excessivamente adiada de fortalecer as disposições sobre tratamento especial e diferenciado para os PEDs.

O desafio atual

Por que esses negócios inacabados têm se mostrado tão controvertidos? O problema é que essas questões formam o que se poderia chamar de “núcleo duro” do protecionismo, defendido com unhas e dentes por grupos de pressão agrícolas, nos EUA e CE, ou por “lobistas” que buscam medidas antidumping para proteger suas indústrias. O comércio de têxteis e vestuário é ilustrativo quanto a esta questão: desde o fim das quotas, em 2005, o crescimento da competitividade da China tem sido contido por meio de acordos “voluntários” de restrição de suas exportações, ou, em outras palavras, instrumentos de comércio “administrado”.

O tão celebrado êxito do GATT quanto à redução ou eliminação de barreiras comerciais, particularmente com referência a produtos industriais, deve-se amplamente às decisões européia e estadunidense de isolar as questões mais polêmicas, como agricultura e têxteis, do processo. Isto permitiu que as duas grandes potências comerciais se protegessem contra a ofensiva dos países asiáticos nos setores de produtos têxteis e de vestuário, enquanto continuavam a subsidiar seus

setores agrícolas. Sob estas condições, o sistema funcionou perfeitamente. O desafio é saber se o sistema continuará a funcionar quando a solução dos problemas acumulados ao longo das últimas décadas não puder mais ser adiada.

Os perigos da regionalização assimétrica

O ritmo relativamente lento e o escopo limitado das negociações da OMC têm levado à erosão do sistema multilateral e à proliferação dos acordos bilaterais e regionais sobre comércio, investimentos e demais questões. Com poucas exceções, estes tratados não criaram, contudo, “verdadeiras” áreas de livre comércio, uma vez que não eliminaram tarifas e outras barreiras sobre “substancialmente todo o comércio” entre as partes, segundo as exigências do Artigo XXIV.8(b) do GATT. Além disso, acordos regionais, frequentemente, criam impedimentos adicionais, como regras de origem diversificadas, as quais aumentam, em vez de diminuir, as barreiras ao comércio.

De forma ainda mais grave, de acordo com seu aparente objetivo de criar os “elementos de construção” para a total liberalização de todo o comércio, os acordos regionais enfraquecem os princípios básicos do sistema multilateral de comércio: não discriminação e tratamento da nação mais favorecida (MFN, sigla em inglês).

Acordos de comércio regionais podem ser justificados, caso sejam firmados entre PEDs em estágios de desenvolvimento similares, com vista a superar as limitações dos mercados nacionais com a finalidade de lhes permitir que se preparem melhor para a competição global.

Infelizmente, a integração segundo este modelo – tal como a ocorrida no Grupo Andino ou no Mercosul – parece ter perdido o fôlego. Em vez disso, os últimos anos testemunharam mais acordos preferenciais entre países desenvolvidos e economias em desenvolvimento mais fracas, conforme ficou evidenciado pelo acordo que criou a Área de Livre Comércio da América Central (CAFTA, sigla em inglês) e outros assinados pelos EUA desde 1995. Esses acordos agravaram as assimetrias existentes, ao conceder a Washington uma oportunidade para demandar de seus parceiros, que são significativamente menores, concessões que vão além daquelas exigidas pela OMC em áreas como serviços, propriedade intelectual e

AGENDA MERCOSUL

23-27.10 Reunião do Comitê Técnico nº 3 sobre Normas e Disciplinas Comerciais (Brasília)

25-27.10 33ª Reunião do Grupo de Serviços (Rio de Janeiro)

30-31.10 Reunião Negociadora Mercosul – Panamá (a confirmar)

04-05.11 16ª Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e Governo (Montevideu)

06-08.11 3ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre a adesão da Venezuela (Montevideu)

06-10.11 Reunião do Comitê Técnico nº 2 sobre Assuntos Aduaneiros (a confirmar)

08-10.11 89ª Reunião Ordinária da Comissão de Comércio do Mercosul (Montevideu)

Reunião Ordinária do Comitê de Cooperação Técnica (Montevideu)

14-15.11 Reunião da Comissão Administradora do ACE nº 35 Mercosul - Chile (a confirmar)

16-17.11 Reunião da Comissão Administradora do ACE nº 36 Mercosul - Bolívia (Montevideu)

20-24.11 Reunião do Comitê Técnico nº 1 sobre Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias (a confirmar)

22-24.11 65ª Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum (Brasília)

23.11 Reunião dos Ministros de Meio Ambiente (Brasília)

investimentos. A compensação consiste em acesso a mercado ampliado e preferencial, que discrimina terceiros. Além disso, estes acordos geralmente não englobam áreas sensíveis, como subsídios agrícolas, antidumping e outros pontos polêmicos da Rodada Doha.

Um relatório recentemente divulgado pelo Banco Mundial desaconselhou os PEDs a assinarem acordos de livre comércio com parceiros muito mais poderosos, porque exigem legislação complexa e instituições dispendiosas, que não levam em conta suas necessidades de desenvolvimento ou capacidade de execução das obrigações.

A última década demonstrou, de forma efetiva, que, em muitos casos, acordos assimétricos criam oportunidades para indústrias montadoras, as quais aumentam exportações e emprego industrial, mas possuem apenas efeitos modestos na agregação de valor às manufaturas ou na aceleração do crescimento econômico.

O contexto político da fase final da Rodada Doha

Embora todos concordem que o Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy, possua credenciais políticas impecáveis e habilidades formidáveis para negociação, ele poderá não ser capaz de igualar o sucesso de Peter Sutherland ao levar as negociações paralisadas a um desfecho positivo, devido às consideráveis diferenças entre a situação atual e o fim da Rodada Uruguai.

Em primeiro lugar, quando Peter Sutherland assumiu a direção do sistema de comércio multilateral, seu antecessor, Arthur Dunkel, já havia redigido uma volumosa e completa minuta do acordo, a qual continha todos os elementos básicos para a conclusão da rodada. Nada semelhante a isso existe, no momento, em relação à Rodada Doha, na qual não existe consenso nem mesmo acerca das modalidades de negociação para as questões principais.

Em segundo lugar, os anos subseqüentes à queda do muro de Berlim e à desintegração da União Soviética marcaram a apoteose da globalização político-econômica; quando a fundação da OMC foi saudada como o início de uma nova era.

Onze anos mais tarde, este período de inocência e ilusões acabou. Os ataques terroristas assinalaram o retorno a

violência e militarização da diplomacia. As sucessivas crises monetárias e financeiras ocorridas desde 1995 mostraram os limites da liberalização financeira e comercial. Além disso, a ascensão irresistível da China tem esfriado os anseios por abertura comercial em muitas partes do mundo.

Desta forma, torna-se muito fácil chegar à conclusão de que boa parte das oportunidades menos complexas de liberalização foram esgotadas, e as condições vigentes dificilmente conduzirão a um resultado ambicioso nas negociações.

Conclusões e Perspectivas

À luz de todos esses fatores, é difícil imaginar como a Rodada Doha poderá cumprir sua promessa de transformar o sistema de comércio multilateral em favor do desenvolvimento, por meio da correção de injustiças e desequilíbrios. Não obstante, também é improvável que uma conclusão modesta das atuais negociações seja um golpe mortal no sistema multilateral de comércio.

Em vez da predominância exclusiva de qualquer modelo possível – uma super-OMC com o objetivo de aprofundar a integração, a fragmentação do sistema multilateral de comércio em numerosos acordos bilaterais e regionais ou um sistema dominado pelo comércio “administrado” –, nós provavelmente testemunharemos a continuidade da sua difícil co-existência com o tradicional sistema multilateral de comércio em constante alternância entre colaboração e tensão.

A atual crise nas negociações é consequência da insuficiência de vontade política para enfrentar as questões pendentes das rodadas anteriores. O desafio que nós enfrentamos nos dias de hoje é este: ou nós confrontamos as contínuas injustiças e desequilíbrios do sistema, ou nós estaremos condenados a uma crise permanente de sua capacidade de encontrar soluções por meio de negociações justas e equilibradas.

** Diretor da Faculdade de Economia da Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP), de São Paulo, e ex-Secretário Geral da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).*

Artigo publicado originalmente em Bridges between trade and sustainable development, v. 10, n. 5, aug. 2006.

Responsabilidade compartilhada e cooperação no comércio internacional: a Convenção de Roterdã e o amianto crisotila

Solange Teles da Silva*

A posição brasileira pela inclusão do amianto crisotila no Anexo III da Convenção de Roterdã justifica-se por uma questão de saúde pública, proteção aos trabalhadores e proteção ambiental. Seu objetivo consiste em salvaguardar o interesse público e não meramente privilegiar interesses econômicos, uma vez que se trata de substância de comprovado potencial cancerígeno.

O amianto ou asbesto, fibra mineral natural sedosa extraída essencialmente de rochas, pode ser classificado em dois grupos: os anfibólios (tremolita, actinolita, antofilita, amosita e crocidolita) e as serpentinas (crisotila ou amianto branco). A crisotila é a fibra de amianto mais consumida e corresponde a 94% da produção mundial,¹ sendo que sua utilização na indústria ocorreu em razão de suas propriedades físico-químicas, como alta resistência mecânica e térmica, boa qualidade isolante e durabilidade. Os anfibólios já foram banidos em vários países, até mesmo no Brasil.

Hoje, discute-se um maior controle do comércio internacional e utilização do amianto crisotila e até mesmo a proibição dessa substância. Ao se considerar a produção mundial durante o século XX, dois são os principais pólos de produção de amianto crisotila: o Canadá e a antiga União Soviética. O Brasil ocupa o sexto lugar.² No início daquele século, o consumo de amianto era concentrado nos países industrializados; todavia, as lutas sociais contra a utilização do amianto – em razão das conseqüências desastrosas para a saúde humana – levaram à redução drástica de sua utilização em tais países e, por conseguinte, à reorganização global de sua cadeia produtiva. A União Européia (UE), por exemplo, proíbe a comercialização e a utilização de amianto crisotila (Diretiva 79/769/CEE) desde 1º de janeiro de 2005.

A África do Sul, outro país produtor de amianto, também o fez em 2004, com a previsão da retirada progressiva da utilização do amianto ao longo de um período de 3 a 5 anos. Em outros países em desenvolvimento (PEDs), como o Brasil, a fibra continua a ser produzida e empregada em milhares de produtos, principalmente na indústria da construção civil (telhas, caixas d'água de cimento-amianto etc.) e em outros setores e produtos como

guarnições de freio (lonas e pastilhas), juntas, gaxetas, revestimentos de discos de embreagem, tecidos, vestimentas especiais, pisos, tintas etc. Uma parte expressiva das empresas que utilizam amianto, entretanto, considera a perspectiva de reorganizar sua produção, tal qual o fez a filial brasileira da sociedade Saint Gobain, Brasilit.³

Isso ocorre devido à relação entre o amianto e os riscos à saúde humana. Pareceres da comunidade científica afirmam que todos os tipos de amianto são cancerígenos⁴ e podem provocar asbestose (doença crônica pulmonar de origem ocupacional), cânceres de pulmão ou mesotelioma (tumor maligno raro e de prognóstico sombrio, que atinge a pleura e o peritônio, e tem um período de latência em torno de 30 anos).⁵

No âmbito internacional, as questões que envolvem amianto relacionam-se notadamente com o comércio internacional, a proteção dos trabalhadores e a proteção ambiental.

Em 12.03.2001, por exemplo, o Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio (OMC), no caso das medidas adotadas pela França para proibir o amianto e os produtos que o contêm (DS135), considerou que tais medidas foram compatíveis com as exceções previstas no art. XX(b) do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT-1994). O órgão reconheceu, portanto, que as medidas constituíam restrições ao comércio necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas, já que fora apresentada pelas Comunidades Europeias “prova suficiente que um risco existe em relação à utilização da crisotila”.⁶

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), por sua vez, estima que 100.000 trabalhadores morrem a cada ano em razão de doenças relacionadas à exposição ao amianto. A OIT adotou, então, em junho de 2006, uma resolução na qual afirma que

a proibição e a supressão do uso de todas as formas de amianto e de produtos à base de amianto constituem o meio mais eficaz de proteger os trabalhadores contra a exposição a tal substância e de prevenir as futuras doenças e mortes relacionadas com o amianto. A Convenção nº 162 sobre o amianto (1986) não deverá servir como meio para justificar ou prosseguir com o uso dessa substância.

Na verdade, em razão de períodos de latência longos, o desastre provocado pelo amianto começa apenas a ser mensurado. Nesse sentido, o amianto crisotila é uma substância que merece uma atenção especial e, enquanto seu uso não for banido, como proclama a resolução da OIT, deve ser submetido ao Consentimento Prévio Informado (PIC, sigla em inglês), previsto na Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de PIC para o Comércio internacional de Certas Substâncias Químicas e Agrotóxicos Perigosos (também conhecida como Convenção PIC)

Comércio internacional de certas substâncias químicas

O crescimento do comércio internacional de certas substâncias químicas, nos anos 1960 e 1970, levou a comunidade internacional a realizar esforços tanto para prevenir os efeitos nocivos que tais substâncias ocasionam à saúde humana e ao meio ambiente quanto para controlar seus riscos. Isso resultou na adoção de um Código Internacional de condutas para a distribuição e a utilização de pesticidas (1985) pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e nas Diretrizes de Londres para o intercâmbio de informação sobre produtos químicos objetos de comércio internacional (1987) pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP).

A partir de 1989, os dois instrumentos foram revisados para integrar o procedimento voluntário do PIC, gerado conjuntamente por FAO e UNEP e destinado a auxiliar os países a tomarem decisões fundamentadas e esclarecidas em matéria de importação de produtos químicos proibidos ou severamente restritos. Na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, foi adotada a Agenda 21, documento reflexivo sobre as perspectivas do desenvolvimento futuro, cujo capítulo 19 prevê uma estratégia de ação internacional para a segurança química e a eventual adoção de uma convenção em matéria do PIC.

A Convenção de Roterdã – Convenção PIC

A Convenção de Roterdã foi adotada em 10 de setembro de 1998 e entrou em vigor em 24 de fevereiro de 2004. Tal convenção reconhece a necessidade de um mútuo apoio entre as políticas comerciais e ambientais para alcançar o desenvolvimento sustentável, fundado no tripé econômico, ambiental e social. Seu objetivo é promover a responsabilidade compartilhada e a cooperação entre as Partes no comércio internacional de certas substâncias químicas perigosas, para proteger tanto a saúde humana como o meio ambiente contra danos potenciais e, assim, contribuir para o uso ambientalmente correto desses produtos.

No campo de aplicação da convenção, estão as substâncias químicas proibidas ou severamente restritas e as formulações de agrotóxicos severamente perigosos. Entende-se por substância química uma substância em si ou em forma de mistura ou preparação, fabricada ou obtida da natureza, como agrotóxicos e produtos industriais (art. 2º, a da Convenção PIC). Atualmente a convenção aplica-se a 39 substâncias químicas: 24 agrotóxicos, 4 formulações de agrotóxicos severamente perigosos e 11 substâncias industriais.

Estão excluídas do campo de aplicação da Convenção PIC as seguintes substâncias: as drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas; materiais radioativos; resíduos; armas químicas; produtos farmacêuticos para uso humano ou veterinário; substâncias químicas usadas como aditivos em alimentos; e alimentos e substâncias químicas em quantidades que provavelmente não afetem a saúde humana ou o meio ambiente desde que tenham sido importadas para fins de

pesquisa ou análise, ou ainda por um indivíduo para seu uso pessoal (art. 3º, al.2).

O procedimento PIC

O PIC visa a facilitar o intercâmbio de informações sobre certas substâncias químicas e determinados agrotóxicos perigosos, por meio do estabelecimento de um processo decisório nacional para sua importação e exportação e da divulgação das decisões resultantes às Partes. Busca-se portanto a implementação dos princípios da informação,⁷ da prevenção, da responsabilidade compartilhada e da cooperação.

Assim, a Convenção estabelece que a exportação de uma substância química por ela identificada não pode ocorrer sem o consentimento prévio informado da parte importadora. O procedimento PIC é o modo formal de obter e divulgar as decisões dos países importadores, de modo a indicar se eles aceitam ou não a importação de determinadas substâncias.

Tal procedimento assegura o respeito da decisão dos países importadores pelos países exportadores. Não se trata de uma proibição ao comércio de substâncias perigosas, mas da adoção de regras de rotulagem, de forma a garantir que os exportadores de tais substâncias forneçam auxílio técnico e outras formas de assistência necessárias à sua utilização segura. O país exportador assume assim suas responsabilidades.

Desta forma, para cada produto químico sujeito ao procedimento PIC,⁸ os países devem estabelecer e informar ao Secretariado se consentem ou não a sua importação e em que condições. Na realidade essa decisão não é neutra, pois a parte que não admite a importação de uma substância química deve, igualmente, suspender a produção nacional e a importação de qualquer outro país, bem como providenciar as medidas legislativas ou administrativas necessárias à proibição do produto.

As Partes devem notificar o Secretariado da Convenção ao adotarem medidas regulamentadoras finais, ou seja, medidas que visem a proibir ou restringir severamente uma substância química para proteger a saúde humana ou o meio ambiente. Incumbe ao Secretariado manter uma lista atualizada dos produtos químicos proibidos ou estritamente regulamentados pelas Partes, além de redigir um sumário das decisões e enviar uma compilação das decisões dos países importadores às Partes, a cada seis meses.

A inclusão do amianto no Anexo III da Convenção

A inclusão de substâncias químicas no Anexo III da Convenção é realizada de acordo com o avanço dos conhecimentos científicos de seus riscos para a saúde humana e o meio ambiente. O exame da inclusão de um produto químico ao procedimento PIC inicia-se quando o Secretariado recebe notificações de dois Estados Partes da Convenção de duas regiões diferentes.⁹ No caso do amianto, no início de 2002, a UE, o Chile e a Austrália encaminharam ao Secretariado as medidas regulamentadoras finais que tomaram em relação ao amianto crisotila em suas respectivas jurisdições. As notificações foram submetidas ao Comitê de estudos das substâncias químicas,¹⁰ que, em fevereiro de 2002, analisou as notificações com a aplicação dos critérios estipulados pela Convenção. O Comitê chegou à conclusão de que elas respondiam às exigências do Anexo II da Convenção¹¹ para dar continuidade ao processo formal de exame da inclusão do amianto crisotila no procedimento PIC.

Na segunda reunião, o Comitê de estudos de produtos químicos finalizou o documento de orientação das decisões e decidiu transmiti-lo à Conferência das Partes juntamente com uma recomendação para inscrever o amianto crisotila no Anexo III da Convenção. O Comitê ressaltou que as avaliações sobre o amianto realizadas por um comitê científico independente concluíram que não existe um patamar abaixo do qual a exposição ao amianto não apresenta riscos cancerígenos – ou seja, a sua utilização é sempre prejudicial à saúde e ao meio ambiente.

Deste modo, a terceira Conferência das Partes da Convenção de Roterdã (COP-3), que será realizada de 9 a 13 de outubro 2006, analisará a inclusão do amianto no Anexo III e sua decisão deverá ser tomada por consenso.

A necessidade de um posicionamento do Brasil

O Brasil assinou e ratificou a Convenção de Roterdã¹² e deverá assumir um posicionamento pela inclusão do amianto crisotila no Anexo III, já que assegura, no seu texto constitucional, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, a Constituição também dispõe que incumbe ao Poder Público controlar a produção e a

comercialização de substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.¹³ No caso em questão, trata-se de uma substância que comprovadamente causa riscos à saúde e ao meio ambiente.¹⁴

A medida viria complementar a legislação brasileira que já prevê a proibição da extração, produção, industrialização, utilização e comercialização do amianto do grupo dos anfíbios e, o uso “controlado” do amianto da variedade crisotila.¹⁵ Ressalta-se que, em 2004, foi criada uma comissão interministerial para elaboração de uma política nacional relativa ao amianto/asbesto.¹⁶ Até o momento, tal comissão não chegou a consenso sobre a questão. Representantes dos Ministérios do Trabalho, do Meio Ambiente, da Saúde e da Previdência Social declaram-se favoráveis ao banimento do amianto crisotila, enquanto os representantes dos Ministérios do Desenvolvimento e das Minas e Energia manifestam-se contrários à proibição.

A produção brasileira de amianto crisotila é realizada na Mina Cana Brava (GO), maior mina de crisotila da América Latina, cujas reservas giram em torno de 14 milhões de toneladas de fibra. O setor de fibrocimento movimenta, anualmente, no mercado interno, em torno de R\$ 1 bilhão; e as exportações brasileiras totais dos produtos derivados do amianto chegam a US\$ 50 milhões, de acordo com dados da Associação Brasileira das Indústrias e Distribuidores de Produtos de Fibrocimento (ABIFIBRO). Dentre os principais destinos das exportações brasileiras de amianto crisotila, encontram-se os países asiáticos; a Tailândia, por exemplo, de janeiro a junho de 2004, respondeu por 46,55% das exportações brasileiras de tal substância.¹⁷

De acordo com o cadastro do Ministério do Trabalho e Emprego de fevereiro de 2005, as empresas que utilizam amianto em seus produtos empregam 16.863 trabalhadores: 3.893, no setor de fibrocimento; e 453, na mineração. Estima-se que a população exposta ao amianto de forma indireta seja maior: aproximadamente 300.000 os expostos, no país, entre a indústria do amianto, oficinas mecânicas e construção civil.

Em reunião de coordenação de governo e sociedade civil em preparação à COP-3 da Convenção de Roterdã, em 11.09.2006, nem todos os setores da sociedade civil estiveram presentes.¹⁸ O posicionamento dos representantes da sociedade civil ali

presentes e do Ministério de Desenvolvimento foi contra a inclusão da crisotila na lista PIC, sob a alegação de que tal medida representaria prejuízo comercial para o país, além de ser incoerente com a legislação brasileira que estabelece o “uso controlado”.

Na verdade, são duas as questões. A primeira questão, relativa à inclusão do amianto crisotila no Anexo III da Convenção, sujeita a substância ao procedimento PIC e facilita, assim, o intercâmbio de informações, além de reforçar a segurança. A segunda questão diz respeito à política nacional a ser elaborada pela comissão interministerial, levando-se em consideração a substituição da fibra de amianto, o desenvolvimento das pesquisas e de fibras alternativas, bem como a transição dos postos de trabalho e proteção social para as vítimas. Aliás, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria 1851, de 09.08.2006, determina que as empresas e as indústrias brasileiras deverão informar, anualmente, ao Sistema Único de Saúde (SUS) a lista de trabalhadores que manipulam o amianto.

Observa-se que, embora os esforços do Brasil conduzam à maior transparência da utilização do amianto, no plano interno, tudo leva a considerar que, na COP3 da Convenção PIC, o Brasil abster-se-á quanto à inclusão do amianto no Anexo III de tal Convenção - e, se tiver de se posicionar, adotará posição contrária à inclusão. Isso representa, certamente, um equívoco e uma afronta às disposições constitucionais, que preconizam a necessidade de controle das substâncias e dos procedimentos que causem riscos à saúde e ao meio ambiente.

É possível indagar, então, qual a razão que levaria o governo brasileiro a posicionar-se contrariamente à inserção do amianto no Anexo III. Na realidade, tal inclusão não representaria, necessariamente, um obstáculo ao comércio internacional, mas o fomento ao intercâmbio de informações e a cooperação internacional. O que estaria em jogo, então, seria o fato desse procedimento levantar o véu da atual situação, colocando em evidência o fato de que o Brasil exporta amianto crisotila para PEDs e, com isso, coloca em risco a vida de milhões de trabalhadores?

* Professora do Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas e do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos.

¹ *Inscription de l'amiant chrysotile à l'Annexe III de la Convention de Rotterdam*. UNEP/FAO/RC/COP.3/11, 09.03.2006, p. 16

² VOGEL, Laurent. *Dossier special: L'amiant dans le monde – Transfert massif des risques vers l'Asie*. Hesa Newsletter, n. 27, juin 2005, p. 9.

³ VOGEL, Laurent. *Dossier special: L'amiant dans le monde – Interdiction de l'amiant: tergiversations du gouvernement brésilien*. Hesa Newsletter, n. 27, juin 2005, p. 21.

⁴ INSERM. *Rapport Les effets sur la santé des principaux types d'exposition de l'amiant*. Juin 1996, Rapport de la Société Royale du Canada, 1996.

⁵ UNEP/FAO/RC/COP.3/11, 09.03.2006, p. 22.

⁶ (Tradução livre) *Canada vs. European Communities – Mesures affecting asbestos and asbestos-containing products*, WT/DS135/AB/R, 12/03/2001.

⁷ Cf. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁸ Tais produtos encontram-se listados no Anexo III da Convenção.

⁹ A Convenção estabelece as seguintes regiões PIC: África, Ásia, Europa, América Latina e Caribe, Oriente Médio, América do Norte e Sudoeste do Pacífico.

¹⁰ Composto por peritos designados pelos governos e originários de diferentes países.

¹¹ Este anexo estabelece os critérios para a inclusão de substâncias químicas proibidas ou severamente restritas no Anexo III.

¹² O Brasil assinou a Convenção de Roterdã em 11.09.1998 e ratificou-a em 16.06.2004. O Decreto federal nº 5.360 (31.01.2005) promulgou a Convenção.

¹³ Art. 225, § 1º, V da Constituição Federal de 1988.

¹⁴ GIANNASI, Fernanda. A construção de contrapoderes no Brasil na luta contra o amianto: a globalização por baixo. *Revista de Direitos Difusos*, v. 15, set./out. 2002, pp.1981-2001.

¹⁵ Lei federal nº 9.055 (01.06.1995).

¹⁶ Portaria Interministerial n.º 8 (19.04.2004).

¹⁷ Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Sistema ALICE/SECEX (2002 a junho de 2004).

¹⁸ Estiveram presentes, nesta reunião, representantes das seguintes instituições: ANVISA, Instituto Brasileiro de Crisotila, IBRAM, SAMA S. A., CNTA/Sindicato, ABIQUIM, Fundacentro/MTE, Casa Civil, Ministério das Relações Exteriores (2), Ministério do Meio Ambiente (4), SG/CAMEX, MDIC/SECEX, MME/SGM e Instituto de Defesa do Patrimônio Nacional.

Os Resíduos Especiais de Geração Universal no Mercosul

Leila Devia*

O presente artigo aborda o marco da gestão integrada de resíduos no âmbito do Mercosul, baseado na Agenda 21, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e no Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul. Neste sentido, analisa o Acordo 01/05 sobre Diretrizes para o Desenvolvimento de uma Política do Mercosul de Gestão Ambiental de Resíduos Especiais de Geração Universal e Responsabilidade Pós-Consumo, aprovado na reunião de Ministros de Meio Ambiente do Mercosul.¹

O tema ambiental no Mercosul foi desenvolvido pela Reunião Especializada em Meio Ambiente e, a partir de 1995, pelo Subgrupo de Trabalho n.6. As atividades centraram-se, principalmente, em equilibrar a equação entre competitividade e sustentabilidade.

No âmbito do referido subgrupo, estabeleceram-se distintos grupos *ad hoc*, dentre os quais o de Gestão Ambientalmente Adequada de Substâncias e Produtos Químicos, que chegou a importantes acordos até esta data, particularmente no que se refere à abertura de novos códigos no interior da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM).

O Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (MERCOSUR/CMC/DEC. N. 2/01) faz menção expressa à preocupação com os resíduos urbanos, industriais, perigosos e substâncias e produtos perigosos, no item 2 intitulado "Qualidade de Vida e Planejamento Ambiental" do Anexo.²

Quanto à normativa ambiental incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, encontramos a Decisão 2/94, relativa ao Acordo sobre Transporte de Mercadorias Perigosas no Mercosul, e a Decisão 14/94, sobre transporte de produtos perigosos.

Os países do bloco também ratificaram a Convenção da Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes e a Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado para o Comércio Internacional de Certas Substâncias Químicas e Agrotóxicos Perigosos (PIC). Todos esses acordos ambientais fazem parte da Agenda Química Internacional - o que significa um grande avanço para a região.

Quanto ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, o seu artigo 5º dispõe que a cooperação entre os Estados Partes em matéria ambiental poderá incluir:

a adoção de políticas comuns para a proteção do meio ambiente; a conservação dos recursos naturais; a promoção do desenvolvimento sustentável; a apresentação de comunicados conjuntos sobre temas de interesse comum; e o intercâmbio de informações sobre posições nacionais em foros ambientais internacionais. Com base neste artigo, reconheceram-se a existência de um aumento significativo na transferência de resíduos, principalmente de países desenvolvidos para países em desenvolvimento, e a necessidade da adoção de políticas comuns em matéria de resíduos. Para a implementação de uma gestão sustentável destes resíduos, uma ferramenta eficaz é a definição de responsabilidade no pós-consumo.

A possível aceitação do Projeto de Decisão seria uma resposta adequada para corrigir assimetrias e contribuir para o desenvolvimento sustentável da região.

Em consonância com estes antecedentes e no marco da última reunião entre as partes da Convenção de Biodiversidade, foi realizada, em Curitiba, em 29 de março deste ano, a Reunião Extraordinária de Ministros de Meio Ambiente, na qual foi acordado um projeto de Decisão relativa ao Acordo sobre Política do Mercosul de Gestão Ambiental de Resíduos Especiais de Geração Universal e Responsabilidade Pós-consumo (Projeto de Decisão).

O objetivo geral deste acordo consiste em estabelecer as bases para a gestão sustentável de resíduos especiais de geração universal e a incorporação do conceito de responsabilidade pós-consumo. Os objetivos específicos vão desde a promoção da incorporação de padrões de produção e consumo sustentáveis até o desestímulo ao ingresso de resíduos de produtos de terceiros países que impliquem num impacto ambiental negativo na região, mediante o desenvolvimento de métodos de detecção do tráfico ilícito.

Dentre os resíduos especiais de geração universal, podemos citar os incluídos no Anexo I do Projeto de Decisão: óleos vegetais usados e minerais domésticos; óleos utilizados na gastronomia; pilhas e baterias; eletroeletrônicos; pneumáticos usados; e celulares.

Os princípios que norteiam o acordo são os de prevenção, cooperação, participação, acesso à informação e cautela. Como instrumentos de política ambiental, foram definidas doze ferramentas: plano de gestão ambiental de resíduos; inventário de resíduos; sistema de armazenamento; devolução e retorno pós-consumo; normas técnicas e legislação; autorizações ambientais; pesquisa científica e tecnológica; educação ambiental e capacitação; sistema de informação ambiental do Mercosul; eco-eficiência e produção limpa; acordos voluntários; e, por último, uso de instrumentos econômicos e financeiros.

A responsabilidade pós-consumo é entendida como a atribuição do ônus da gestão ambiental do resíduo ao fabricante/importador. Tais responsabilidades implicam em obrigações como: assegurar que produtos usados sejam reciclados, recuperados ou eliminados de maneira sustentável; e difundir, entre os consumidores, práticas relacionadas à coleta e ao sistema de retorno para produtos usados e seus resíduos. Para que o sistema funcione de forma adequada, os atores do

processo de gestão devem sensibilizar-se e ter consciência da sua função na cadeia: comerciantes, na recepção pós-consumo de produtos; comunidade, na devolução e disposição dos resíduos; e governos locais, na implementação de medidas relativas às suas jurisdições.

De forma a cumprir estes requisitos, são necessários: diagnóstico estatal da situação nacional e sub-regional; harmonização da normativa do Mercosul; desenvolvimento de tecnologias limpas; mecanismos financeiros; e planos de difusão.

O Projeto de Decisão contempla os seguintes passos da gestão ambiental de resíduos: prevenir, minimizar, reutilizar, recuperar e reciclar. Sempre de acordo com os princípios de graduação, flexibilidade e equilíbrio do Mercosul.

É de suma importância que o bloco tome medidas. As Comunidades Europeias têm regulamentações muito exigentes em matéria de resíduos, produtos e substâncias perigosas, bem como sobre responsabilidade pós-consumo. Por meio deste conceito, assegura-se que os resíduos universais de geração universal sejam tratados e eliminados, sem colocar em risco a saúde e o ambiente, mediante o uso das melhores técnicas e práticas ambientais disponíveis. Em alguns casos, minimiza-se, até mesmo, a geração de resíduos perigosos.

É desejável evitar a geração de conflitos, como, por exemplo, o resultante do caso dos pneumáticos usados.³ A possível aceitação do Projeto de Decisão – e sua subsequente internalização no ordenamento interno dos Estados Partes do Mercosul – seria uma resposta adequada para corrigir assimetrias e contribuir para o desenvolvimento sustentável da região.

**Diretora do Centro Regional da Convenção de Basiléia na América do Sul.*

Este artigo é uma tradução do artigo publicado originalmente em Puentes entre el comercio y el desarrollo sostenible, v. 7, n. 3, jun.-jul. 2006.

1. Tal reunião realizou-se em Assunção, Paraguai, em 30 de junho de 2005.

2. Para maiores informações, v. <<http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>>.

3. V. “El caso de los neumáticos en la OMC: Preferencias regionales y cuestiones ambientales”. Puentes entre el comercio y el desarrollo sostenible, v. VII, n. 1, janeiro-fevereiro 2006, pp. 19-21.

Mercosul e o *spaguetti bowl* de seus acordos comerciais

Este artigo faz parte de uma série que analisa os acordos regionais de comércio celebrados pelos países americanos. O objetivo desta série consiste em proporcionar o mapeamento dos compromissos internacionais da região quanto ao comércio e tema co-relatos. Neste artigo, são analisados os 17 acordos comerciais já assinados pelo Mercosul com outros países e blocos.

A assinatura de acordos pelo Mercosul e seus Estados Partes é amparada pelo artigo 1º do Tratado de Assunção. Este artigo dispõe que o mercado comum implica, dentre outros fatores, na “adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais”. Além do suporte jurídico regional, os acordos comerciais com preferências tarifárias devem observar as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) - organização da qual todos os Estados Partes do Mercosul são Membros -, pois são exceções à regra do tratamento da nação mais favorecida (art. XXIV do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas, GATT-1994, sigla em inglês).

Após o estabelecimento da estrutura institucional do Mercosul, pelo Protocolo de Ouro Preto, no ano seguinte ao término do período de transição para uma união aduaneira (1991-1994), foi constituído, no âmbito da estrutura do Grupo Mercado Comum (GMC), o Grupo *Ad Hoc* Relações Externas (GRE). Este grupo tem por competência lidar com as relações do Mercosul com terceiros países, agrupamento de países ou organismos internacionais.¹

O *spaguetti bowl* do Mercosul

A primeira atividade do GRE foi, então, conduzir as negociações do Acordo-Quadro Interregional de Cooperação com a União Europeia (UE) em dezembro de 1995.² Logo em seguida, foram firmados dois outros acordos pelo bloco, mas no âmbito da ALADI:³ os Acordos de Complementação Econômica (ACE) com Chile (ACE 35) e Bolívia (ACE 36).⁴ Conforme dados da ALADI, em 1995 (ano anterior à assinatura dos ACEs), Bolívia e Chile foram o destino de, respectivamente, 0,44% e 3,82% das exportações do Mercosul. Ainda segundo dados da ALADI, em 2004, o Mercosul exportou para Bolívia e Chile,

respectivamente, 0,60% e 5,31% do total de suas exportações. Deste modo, é possível verificar que, ao longo do período de vigência dos dois acordos, houve incremento do intercâmbio comercial entre seus signatários.

Embora estes três acordos tenham sido firmados num curto período de tempo, novos acordos foram assinados pelo bloco apenas a partir de 2000. O período de maior concentração de assinaturas de acordos foi entre 2004 e 2006, quando 10 instrumentos foram concluídos. Esse período coincide com a convergência política no Mercosul em prol da integração sul-americana e da intensificação das relações sul-sul, a partir dos Governos de Lula, Néstor Kirchner e Tabaré Vázquez, apesar de algumas das negociações terem-se iniciado em períodos anteriores aos desses Governos.

Distinguem-se dois grupos de parceiros nos acordos assinados pelo Mercosul até hoje: aqueles que são parte da ALADI, cujos compromissos são consagrados em ACEs; e os demais parceiros que não vinculam seus acordos a um dado processo de integração.

No âmbito da ALADI, até o momento, o Mercosul firmou 8 ACEs, com os seguintes parceiros: Chile (ACEs 35), em junho 1996; Bolívia (ACE 36), em dezembro 1996; México (ACEs 54 e 55), em 2002; Membros da Comunidade Andina de Nações - CAN - (ACEs 56, 58 e 59),⁵ em 2002, 2005 e 2004, respectivamente; e, finalmente, Cuba, em julho de 2006.⁶ Observa-se, por meio dos acordos assinados, Colômbia e Venezuela tornaram-se Estados Associados ao Mercosul em 2004; e o Peru em 2003. Ressalta-se ainda que nem todos os ACEs seguem o mesmo formato e conteúdo, como será explicitado a seguir.

No que se refere aos acordos celebrados fora do âmbito da ALADI, constam como parceiros do Mercosul: UE, 1995; Associação Europeia de Livre Comércio (AELC, composta por Islândia,

Liechtenstein, Noruega e Suíça), 2000; Índia, janeiro de 2004; Egito, julho de 2004; Marrocos, novembro de 2004; Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo (CCG - composto por Barein, Arábia Saudita, Omã, Catar e Kuaite), novembro de 2005; União Aduaneira da África Austral (SACU, sigla em inglês - composta por África do Sul, Botsuana, Namíbia, Lesoto e Suazilândia), dezembro de 2005; Israel, dezembro de 2005; e, por fim, Paquistão, julho de 2006.⁷

Estrutura e vigência dos acordos

Com relação ao conteúdo dos 17 acordos firmados pelo Mercosul, pode-se identificar basicamente duas categorias de acordos celebrados pelo Mercosul com seus parceiros: (i) os acordos-base para novas negociações e estabelecimento de objetivos comuns ("acordos-base"); e (ii) os acordos que prevêem programas de liberalização comercial ("acordos de comércio preferencial"). Os acordos-base caracterizam-se pela generalidade de suas disposições; enquanto os acordos de comércio preferencial, por maior especificidade e diversidade dos temas compreendidos (o que inclui a indicação de preferências tarifárias).

Os acordos de comércio preeferencial variam conforme a época em que são negociados e o parceiro com o qual o Mercosul negocia. Sua internalização não tem uma relação direta com o conteúdo do acordo nem como o perfil dos parceiros. Do total de 17 acordos assinados pelo Mercosul com outros parceiros, apenas 7 estão em vigor.⁸ Deste total, são dois acordos-quadro (ACEs 54 e 56) e cinco acordos de comércio preferencial.

Acordos-Base

Estão compreendidos nesta primeira categoria de acordos todos os Acordos-Quadro celebrados pelo Mercosul (no total de 5), além da Declaração assinada com a AELC e dos ACEs 54 (México) e 56 (CAN). Esses acordos estão marcados pela generalidade com que estatuem seus objetivos: a criação de uma área de livre comércio em um momento futuro e o aumento da complementação e da cooperação econômica entre seus signatários. Para tanto, em geral, os acordos-base prevêem o estímulo ao aumento do intercâmbio comercial e de atividades de promoção comercial e a promoção de reuniões empresariais.

No que se refere às conversações com a UE, de 1995 a 1999, os trabalhos realizados em seu âmbito restringiram-se a estudos preliminares e trocas de informações entre os dois blocos. Apenas em 1999, a Comissão Européia recebeu mandato para negociar com o Mercosul, e, então, foram lançadas as negociações para criação do acordo.

Além dos problemas da implementação da TEC entre os países do Mercosul, observa-se que alguns de seus acordos favorecem um rompimento ainda maior da TEC, essencial para a formação do previsto mercado comum.

Desde então, as negociações com a UE são conduzidas no âmbito do Comitê de Negociações Birregionais (CNB), por três Grupos Técnicos (GTs) que foram criados: GT1 - comércio de bens, medidas tarifárias e não tarifárias, medidas sanitárias e fitossanitárias, padrões, regulamentos técnicos e avaliação de conformidade, antidumping e direitos compensatórios e salvaguardas, regras de origem, procedimentos aduaneiros e assistência mútua em questões aduaneiras; GT2 - comércio de serviços, propriedade intelectual, medidas que promovem uma abertura e um ambiente não discriminatório aos investimentos; e GT3 - compras governamentais, política de concorrência e solução de controvérsias. Nota-se, contudo, que, além dos aspectos comerciais, as negociações entre os dois blocos se estendem também sobre o diálogo político e a cooperação.⁹

Acordos de Comércio Preferencial

Por sua vez, os acordos incluídos na segunda categoria (os Acordos de Comércio Preferencial assinados com Índia e SACU e os ACEs 35, 36, 55, 58, 59 e o assinado com Cuba) caracterizam-se pela maior especificidade e diversidade dos temas compreendidos. Em linhas gerais, tais acordos estabelecem preferências oferecidas pelas partes signatárias umas às outras.

No caso dos Acordos Preferenciais assinados com Índia e SACU, a margem de preferência oferecida pelas partes é única; já no tocante aos ACEs, além desta margem

única oferecida em relação a determinados produtos, foi estabelecido um Programa de Liberação Comercial, que consiste em desgravações tarifárias¹⁰ progressivas e automáticas das tarifas aplicadas sobre as importações dos produtos ofertados pelas partes e constantes dos anexos aos acordos, conforme cronograma previsto nestes anexos, até que se chegue a 100% de preferência (0% de tarifa). Observa-se que apenas os ACEs 35 e 36 determinaram um prazo (10 anos) para a conformação de uma zona de livre comércio entre os signatários.

Além de disporem sobre preferências comerciais, os acordos desta segunda categoria tratam de outros temas relacionados ao comércio, seja por regulação própria seja por incorporação das normas da OMC. Com efeito, são disposições comuns a todos estes acordos os seguintes temas: regras de origem, tratamento nacional, valoração aduaneira, medidas de salvaguarda, medidas antidumping e medidas compensatórias, barreiras técnicas ao comércio e medidas sanitárias e fitossanitárias.

Os ACEs que pertencem a esta categoria abrangem um número maior de temas, muitos dos quais direcionados ao processo de integração regional da América Latina. Dentre os temas adicionais tratados pelos ACEs, verificam-se os seguintes: livre concorrência, serviços, investimentos e tributação, propriedade intelectual, transporte, infraestrutura e complementação física e tecnológica.

Em linhas gerais, tratase de disposições genéricas, que reafirmam compromissos bilaterais assumidos anteriormente entre os signatários ou instam as partes à maior cooperação (ou a futuras negociações) em determinada matéria, ou ainda, reafirmam as obrigações assumidas no âmbito da OMC. Observa-se, que tais temas também foram incluídos nos acordos bilaterais de livre comércio assinados pelos Estados Unidos da América (EUA).¹¹

Somente os ACEs 35 (Chile), 36 (Bolívia), 58 (Peru) e 59 (demais membros da CAN) são os acordos firmados pelo Mercosul que prevêem algum tipo de liberalização comercial entre seus signatários.

Os programas de liberalização comercial dos ACEs 35 e 36 possuem estrutura semelhante. Com efeito, ambos os acordos estabelecem um cronograma de desgravação tarifária para os produtos incluídos e não incluídos em seus anexos. As diferenças residem apenas na

porcentagem da desgravação tarifária e no período estipulado para a obtenção de preferências de 100%.

No caso do acordo celebrado com o Chile, os produtos não incluídos nos anexos estão sujeitos a um programa de liberalização comercial que se iniciou, em 1997, com 48% de preferência, e terminou, em 2004, com 100%. Em relação aos produtos incluídos nos anexos, o cronograma de liberalização previa margens preferências de 100% a serem obtidas em 2004 (anexo 1), 2006 (anexos 3 e 5), 2011 (anexos 6 e 7), 2012 (anexo 8) e 2014 (anexo 9). O anexo 2, por sua vez, estabelecia um cronograma de desgravação que atingiria 90% de preferências em 2005.

Com relação ao acordo entre Mercosul e Bolívia, os produtos não incluídos nos anexos iniciam com uma margem preferencial de 30%, para chegarem aos 100% em 2006. Para os produtos incluídos nos anexos, o cronograma previa a concessão de 100% de preferências em 2006 (anexos 1 a 4), 2011 (anexo 5) e 2014 (anexo 6). Já os produtos incluídos no anexo 7 tiveram margem de preferência inicial de 100%.

Por sua vez, os programas de liberalização comercial dos ACEs 58 e 59, embora semelhantes entre si, possuem diferenças substanciais em relação aos previstos nos acordos celebrados pelo Mercosul com Chile e Bolívia. Isso porque não foi estabelecido um cronograma único de desgravação tarifária para os Membros do Mercosul, mas um programa específico para cada um destes em relação aos outros parceiros.

Em relação aos cronogramas de desgravação tarifária, foi estabelecido um cronograma geral entre cada uma das partes signatárias – que exclui, obviamente, os produtos objeto de desgravação imediata e aqueles submetidos a um cronograma especial – e cujos prazos para a implementação do livre comércio variam entre 2008 e 2015.¹²

Novos espaguetes podem furar ainda mais a TEC

Além dos problemas relativos à implementação da TEC entre os países do Mercosul, observa-se que alguns de seus acordos têm favorecido um rompimento ainda maior do cumprimento da TEC, essencial para a formação do previsto mercado comum. Outras situações especiais decorrentes de propostas para a celebração de acordos de comércio entre

países da região do Mercosul e entre esses e outros externos à região têm aparecido como novas ameaças à TEC e ao próprio processo de integração.

Por exemplo, não obstante a Venezuela tenha se retirado da CAN, para aceder ao Mercosul, firmou memorando de entendimento com Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, para manter as mesmas margens de preferência tarifária de que desfrutava como Membro. Resta verificar como a Venezuela fará para desfrutar das preferências de cada um dos blocos e, ao mesmo tempo, manter a Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul e não violar os acordos da OMC. Especula-se, ainda, o quanto sua acessão afetará a condução das negociações pelo bloco, tendo em vista as conversações que o referido país tem mantido com seus parceiros e os motivos que o levam a tanto.

Do mesmo modo, ainda, não se pode avaliar quais serão os impactos de um eventual acordo de livre comércio entre o Uruguai e os EUA, caso aquele país mantenha-se firme em seu propósito de concluir um acordo com o referido parceiro.¹³ Tal como o Uruguai, o Paraguai também tem demonstrado interesse em concluir acordos com parceiros fora do bloco, não obstante as disposições do Tratado de Assunção.¹⁴

Considerações finais

No que se refere aos efeitos dos acordos já firmados sobre o intercâmbio comercial, nota-se que parcela predominante dos acordos compreende Acordos-Quadro, que não estabelecem programas de liberalização, mas apenas formam a base para futuras negociações. Quanto aos demais, como são muito recentes, com exceção dos firmados com Chile e Bolívia, ainda não é possível verificar se ocasionarão alterações reais na pauta e no volume do intercâmbio.

Por fim, observa-se que, dentre os países ou blocos que mais ativamente participam do comércio internacional, o Mercosul negocia apenas com a UE. De fato, conforme as estatísticas da base de dados da OMC, em 2004, a União Européia respondeu por mais de 18% do total exportado e importado, ao passo que os outros países e blocos com os quais o Mercosul negocia, somados, respondem por 9,05% do comércio internacional.¹⁵ Como a maioria destes acordos ainda não está em vigor, resta, portanto, a se verificarem quais serão os efeitos reais sobre o intercâmbio comercial do bloco com seus parceiros.

1 Cf. MERCOSUL/GMC/RES. Nº 34/95, de 10 de novembro de 1995.

2 Cf. <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/background_doc/fca96.htm>. Nota-se que, desde 1992, o Mercosul e a UE já mantinham para a concessão de assistência técnica e institucional pela UE ao Mercosul. Cf.: <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm>. Acessos em: 22 set. 2006.

3 Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/textadcos.nsf/aceweb>>. Acesso em: 22 set. 2006. Todos os acordos celebrados no âmbito da ALADI encontram-se disponíveis a partir deste endereço.

4 Por meio destes acordos, Chile e Bolívia tornaram-se Estados Associados ao Mercosul.

5 O ACE 56 foi assinado com todos os Membros da CAN à época (Colômbia, Equador, Peru e Venezuela); o ACE 58, apenas com o Peru; e o ACE 59, com todos os Membros, exceto Peru.

6 Embora todos os acordos tenham protocolos posteriores, neste artigo, foram considerados apenas os primeiros acordos assinados.

7 Todos os acordos estão disponíveis em <<http://www2.mre.gov.br/mercosul>>, exceto para o acordo com o Paquistão que, até o fechamento desta edição, não havia sido disponibilizado na Internet. Acesso em: 22 set. 2006.

8 O ACE 56 ainda não começou a vigorar para todos os países signatários.

9 As negociações entre os dois blocos, atualmente, têm ficado em segundo plano, devido o destaque que a Rodada Doha de negociações comerciais multilaterais tomou, v. Pontes Quinzenal, v. 1, n. 5 e v. 1, n. 6. Disponível em: <http://www.ictsd.org/pont_quinze/archive.htm>. Acesso em: 22 set. 2006.

10 Desgravação tarifária consiste na diminuição da tarifa aplicada sobre a importação de determinado bem.

11 V. Pontes Bimestral, v.2, n.3.

12 Para cada um dos programas, consultar base de dados da ALADI disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/textadcos.nsf/aceweb>>. Acesso em: 22 set. 2006.

13 V. Pontes Quinzenal, v. 1, n. 9.

14 Foi divulgada, na página eletrônica do Ministério de Relações Exteriores do Paraguai, nota sobre visita de seu Chanceler ao Uruguai, com o objetivo de trocar experiências sobre o tema, cf. <<http://www.mre.gov.py>>. Não se sabe, contudo, se o Paraguai manterá sua posição, caso o Uruguai não avance nas negociações com os EUA.

15 Cf. dados da OMC disponíveis em: <<http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=>>. Acesso em: 22 set. 2006.

Comércio Justo – inspiração para uma economia plena

Glaysen Ferrari dos Santos*

Este artigo busca apresentar a iniciativa do Comércio Justo, suas origens, principais características e experiência no Brasil. Por fim, apresenta alguns desafios para a implementação efetiva dessa iniciativa no Brasil e propostas para superá-los.

O comércio hoje está nas mãos de grandes intermediadores, deixando aos pequenos, poucas oportunidades de concorrer com equidade no mercado. Esta relação desigual faz parte da história da humanidade e do comércio internacional.

O mundo do trabalho acelera seu nível de automação e sofisticação diminuindo o número de empregos, sobretudo para as populações com baixo nível de escolaridade e pouca capacidade técnica.

Muitos países desenvolvidos já encaram o desafio de equacionar suas questões relacionadas ao mundo do trabalho e a oportunidade para seus cidadãos. Esta crise se vê destacada entre as classes mais jovens desses países, mesmo contando com alto nível de escolaridade e considerável conhecimento técnico.

Esta parece ser uma tendência mundial e não apenas localizada entre os países pobres e em desenvolvimento.

O grande problema é que os países mais pobres ou até mesmo os em desenvolvimento apresentam baixa capacidade de investimento em políticas compensatórias, que servem para amenizar os conflitos sócio-econômicos oriundos da inexistência de empregos para todos.

No caso de países como o Brasil, esta crise do não acesso a um desenvolvimento econômico justo, revela-se por meio dos altos índices de violência e miséria, que são acelerados pela acentuada desigualdade entre ricos e pobres.

É chegado o momento de pensar em soluções inteligentes e inovadoras, que equacionem as demandas sociais e econômicas dos diversos setores produtivos com a necessidade de atentarmos para a importância da sustentabilidade do planeta.

É neste contexto que o Comércio Justo surge não como uma solução, mas como uma inspiração para a construção de uma economia plena.

Podemos dizer que uma economia plena é aquela que contempla, de forma equitativa,

os diversos sujeitos econômicos, acompanhados de seus interesses e necessidades, gerando oportunidades para os que se encontram em desvantagem e garantindo a sustentabilidade não somente dos processos, mas principalmente dos recursos, para que gerações futuras possam participar concretamente dos benefícios desta conquista

Que é o Comércio Justo?

Comércio Justo é um movimento que nasceu, na Europa, entre as décadas de 60 e 70, com o objetivo de vender no norte (países ricos), produtos do sul (países pobres ou em desenvolvimento), oriundos de comunidades mais pobres e comprometidas com processos de desenvolvimento sustentável. Este movimento se fortaleceu e se espalhou por todo o mundo. Atualmente o movimento está estruturado em uma rede de lojas, importadores, exportadores, organizações que se dedicam a campanhas com consumidores, outras que se dedicam a questões de *advocacy* e ainda outras que se dedicam ao apoio aos produtores. Para fazer parte do Comércio Justo todos os elos da cadeia produtiva e comercial devem estar comprometidos com a igualdade de gênero, a não exploração da mão-de-obra infantil, a não degradação do meio ambiente, o preço justo e muitos outros critérios que apontam para a justiça e a sustentabilidade.

O Comércio Justo enquanto formato de mercado possui produtos certificados e não certificados. Existem poucas alternativas de certificação e a maioria está voltada para produtos alimentícios. A principal certificadora conhecida internacionalmente é a FLO (*Fairtrade Labelling Organization*).

Segundo uma pesquisa mundial sobre Fair Trade (Comércio Justo) feita pelo Sebrae no ano de 2005, este mercado cresceu cerca de 20% ao ano, entre os anos 1997 e 2003, movimentou um volume de negócios da ordem de US\$500 milhões, em 18 países, e beneficiou cerca de 800 mil famílias em países da África, Ásia e América Latina.

Os principais mercados atuais são a Suíça, a Inglaterra e a Alemanha. Os mercados emergentes são França, Áustria e Noruega. Para os próximos anos, é prevista uma expansão considerável nos mercados dos EUA e da Escandinávia. Hoje, existem cerca de 3.000 lojas especializadas em Comércio Justo, que vendem exclusivamente estes tipos de produtos, e há também mais de 70 mil pontos de vendas convencionais que comercializam estes mesmos produtos, sobretudo alimentos.

Infelizmente, no entanto, o modelo, como todo modelo, tem suas limitações e precisa ser aprimorado e contextualizado. Não podemos falar em nichos de mercado quando temos no mundo milhões de produtores pobres e que estão à margem dos grandes mercados.

Há de se reconhecer as grandes contribuições que o Comércio Justo trouxe para as associações e cooperativas de agricultores e artesãos familiares de todo o mundo. Este ainda tem sido o canal de comercialização mais justo para muitas comunidades.

Na direção da estruturação de um pensamento estratégico que caminhe em direção a soluções inteligentes e possíveis, devemos observar alguns elementos que fazem parte do contexto sobre o qual falamos e que produzem um nível considerável de interferência nos processos e propostas para o estabelecimento de um Comércio Justo no Brasil:

- a) Mercados altamente interligados;
- b) Tendências à concentração de poder nos grandes *players* do mercado;
- c) Diminuição progressiva do poder de negociação dos fornecedores;
- d) Processos de qualidade e tecnologia cada vez mais sofisticados e avançados;
- e) Consumidores bem informados e exigentes;
- f) Meio ambiente com capacidades esgotadas e comprometidas de fornecimento de matéria-prima;

g) Mercado de trabalho cada vez mais mecanizado, o que diminuiu progressivamente o número de empregos;

h) Regras de mercado injustas e desproporcionais ao tamanho de seus atores;

i) Pequenos produtores num processo acelerado de empobrecimento; e

j) Baixo nível de educação e informação pelos setores economicamente mais vulneráveis

Baseado neste cenário, há um contexto ainda mais perverso em nível internacional. Se grandes *players* do mercado passam por muitos desses desafios, o que podemos dizer dos produtores familiares e pobres.

Uma questão que deve ficar muito clara é que, para além das pautas e agendas dos acordos internacionais de cada país, quando falamos nos temas mais sensíveis dentro deste tema, temos que destacar a pauta e a agenda das pessoas mais pobres e vulneráveis destes países, ou seja, não basta proteger a agricultura do Brasil na OMC, temos que defender sobretudo a agricultura familiar. O que acontece, muitas das vezes, é que a pauta dos pequenos produtores passa despercebida, nestas grandes negociações, e uma possível vitória numa negociação agrícola pode resultar na falsa impressão de que contemplamos todos os agricultores.

No caso do Brasil, não basta falar que o tema agricultura é um tema sensível para o país, mas, dentro deste tema, temos de destacar os níveis de sensibilidade, sobretudo para os pequenos produtores.

Todas estas perspectivas são a partir da ótica de quem produz e negocia. Mas como fica o olhar do consumidor nesta discussão?

O que os nossos consumidores levam para suas casas a cada dia?

Não bastam regras justas, é preciso consumidores justos e coerentes. Coerentes com eles mesmos, coerentes com o país em que vivem, coerentes com o preço que se paga pelas escolhas que se fazem.

Mas o grande problema é que a maioria desse mercado consumidor não faz esta relação entre consumo e sociedade, entre consumo e desenvolvimento, entre consumo e pobreza.

Isto é um indicador do desafio que temos de informar e educar o nosso consumidor para a construção de um mercado justo para todos. Neste ponto, o Brasil ainda está

dando os primeiros passos, são poucas iniciativas que levam até os consumidores toda uma discussão estruturada em torno do processo de desenvolvimento. Esta compreensão pode levar anos, mas fomentar um mercado consciente deve ser parte da estratégia de um desenvolvimento econômico justo.

O Instituto Kairós é uma das organizações brasileiras que tem se dedicado, arduamente, ao desenvolvimento de processos de formação de consumidores conscientes. Por meio de uma parceria entre a ABONG (Associação Brasileira das ONGs) e a SUD, uma plataforma de ONGs francesas, o Kairós participou de um forte intercâmbio com as experiências européias. O Kairós tem aprimorado metodologias e propostas para a educação para um consumo consciente com iniciativas piloto e publicações.

A Visão Mundial tem realizado, ao longo dos últimos 07 anos, algumas pequenas campanhas com consumidores. Na cidade do Recife, em Pernambuco, foram realizadas campanhas em supermercados, shopping centers e mídia em geral. Por meio de sua rede de parceiros, a Visão Mundial procura construir uma proposta de sensibilização da sociedade para o consumo de produtos do comércio justo. A proposta envolve desde pilotos em escolas secundárias, mobilização de estudantes universitários, ocupação de espaços na mídia até difusão do conceito em eventos convencionais, elaboração e publicações e formação de atores estratégicos.

É por isso que falar em Comércio Justo é resgatar o campo das possibilidades para o mundo econômico marginalizado.

Precisamos de um novo Comércio Justo, que não seja nicho de mercado, mas que seja realidade para os produtores familiares.

Para mudar as regras, precisamos que as pessoas afetadas por elas compreendam o que é isto, como funciona e como podem ser mudadas. Este elemento não somente deveria ser papel da sociedade civil, mas de toda uma estratégia econômica mundial. Esta tarefa é árdua, difícil, mas sumamente estratégica. Precisamos ajudar as pessoas afetadas pelo problema a se ajudarem, a se moverem, a tocar o sistema e promover mudanças profundas.

Nos últimos 05 anos, o Faces, Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário do Brasil, tem construído uma proposta para a normatização do Comércio Justo no Brasil. Esta normatização está em trami-

tação, de formal legal, pelos Senaes e pela Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho, com o apoio concreto do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Atualmente, este processo envolve também outras articulações, como outros movimentos de comércio justo e de economia solidária. A idéia principal é ter um elemento regulador que seja capaz de criar políticas e mecanismos para o fomento do comércio justo no Brasil.

O Comércio Justo resgata o diálogo necessário entre o consumo e a sociedade. Enquanto você consome um produto de Comércio Justo, você conhece uma comunidade, sua história, seus sabores e sua cultura; e tem, minimamente, a certeza de que ela está comprometida com processos de desenvolvimento sustentável. O que retornará ao consumidor em forma de um lugar melhor para se viver no planeta, em forma de uma natureza mais equilibrada, de um presente mais justo para todos e todas e de um futuro possível.

Para que o Comércio Justo deixe de ser nicho, ele precisa se relacionar com as grandes estruturas de mercado, invadir as grandes negociações, ser levado a sério pelos administradores públicos. Este é um ponto sensível. Há vontade política de fazer uma economia solidária crescer e acontecer, mas há baixa capacidade técnica. Mercados não são construídos com discursos políticos e idealistas apenas, mas devem ser viabilizados com especialidades, técnicas e estratégias.

A Ética Comércio Solidário é uma empresa de comércio justo que foi lançada no Brasil no ano de 2005. Formada por ONGs e cooperativas de pequenos produtores, ela atua nos mercados nacionais e internacionais, atendendo apenas pequenos produtores, dentro dos princípios e valores do comércio justo. Com apenas 01 ano de funcionamento, a empresa, que deve se tornar sustentável no prazo de 04 anos, já beneficia diretamente cerca de 3.000 pequenos produtores, organizados em 100 diferentes grupos produtivos, espalhados por mais de 13 estados brasileiros. A Ética atua no mercado nacional com empresas de grande porte, tais como Tok & Stok e Boticário, e tem alguns pontos de venda e relação comercial com alguns supermercados no nordeste brasileiro. A empresa também atua no mercado internacional, pois já abastece mais de 400 lojas de comércio justo, na Holanda, na Bélgica e em Luxemburgo, com o artesanato brasileiro; exporta ainda

produtos como a castanha e a manga para Itália, Suíça e Áustria e confecções para o mercado francês. A Ética é um exemplo de uma estrutura qualificada e especializada que abre canais de comercialização para pequenos produtores junto aos grandes mercados; assim, articula escala de produção, qualidade logística e manutenção dos indicadores de comércio justo.

Sabemos que a pequena produção está pulverizada, sabemos que está desqualificada e não especializada. Não basta clamar por regras justas somente no campo da concorrência, mas é preciso clamar por estas no campo dos investimentos.

O que acontece com as universidades brasileiras?

Qual é a pauta delas no que diz respeito aos problemas econômicos do Brasil?

Na realidade, vemos pouca conexão prática entre o potencial das universidades em produzir subsídios para o desenvolvimento e a real produção de conhecimento válido para isto.

Se boa parte dos investimentos direcionados às universidades é público, deveria haver uma maior correspondência entre este investimento e o retorno para a sociedade, em forma de soluções que fossem direcionadas para resolver os problemas que afetam os mais pobres.

É preciso compreender a impossibilidade de se construir uma outra economia desconectada da atual. Isto é impossível em curto, médio e longo prazo. O que é possível é rever as regras deste mercado, estabelecer parâmetros justos para todos os *players*, humanizar as relações, alimentar processos de sustentabilidade.

O Comércio Justo nos ajuda a resgatar estas possibilidades. Além de enfatizar a participação dos produtores familiares,

ele trás para a mesa de consumo os debates do cotidiano, o diálogo com os consumidores, atores essenciais na construção de mercados humanizados.

O Brasil tem avançado bastante na concepção ideológica do Comércio Justo, mas já precisa começar a criar e a testar modelos, que possam ser inspirados no europeu, mas que reflitam a sua realidade.

O diálogo tem de avançar na estruturação de cadeias produtivas com qualidade total, tecnologia de ponta e informação de alto nível.

Um caso típico e urgente de discussão são as grandes cadeias internacionais de supermercado. A relação com os fornecedores é predatória, mas a relação com os pequenos produtores está deixando de ser predatória para passar a inexistente, pois não há estrutura comercial supermercadista que queira dialogar com este setor econômico. Neste caso, a figura do atravessador se fortalece como o interlocutor entre os supermercados e os pequenos produtores, normalmente, numa relação que é injusta para quem produz e bastante lucrativa para os outros da cadeia.

O Comércio Justo deve ser a regra e não a exceção. Como não dá para exterminar todo mundo que faz comércio injusto, talvez o melhor seria optar por um sistema de conversão ou por um sistema misto, onde os diversos interesses fossem contemplados.

Um exemplo disso seria a inserção de produtos oriundos destes setores mais vulneráveis, na cadeia produtiva e comercial de grandes empresas. É o que tem pesquisado e negociado a Visão Mundial, por meio de alguns projetos pilotos, nos quais há envolvimento dos empresários que estão interessados tanto na justiça social quanto na lucratividade. Ainda não há resultados concretos desta experiência, mas há boas expectativas de que possa redundar numa

nova maneira de fazer negócios, na qual o *ganha-ganha* é o ponto central.

Enquanto o mercado perfeito não chega, é necessário seguir com a construção, quer seja no campo político, quer seja no campo prático e comercial. Isto deve ser pensado em níveis nacionais e internacionais.

A democratização e o acesso às informações econômicas e mercadológicas devem descer até o nível mais periférico dos setores produtivos, a oportunidade de intervenção deve ser intencional e viabilizada por meio de mecanismos de controle social.

Um bom exemplo disso é o que tem feito a ANDE, a Agência Nacional de Desenvolvimento Microempresarial. A ANDE é uma agência de microfinanças que, por meio de uma parceria com o setor empresarial, estabeleceu, no Nordeste do país, algumas salas de tecnologia, onde os microempreendedores não somente têm acesso ao crédito, mas também têm à sua disposição computadores, internet, máquinas fotográficas digitais, equipamentos que lhes apoiem nas pequenas ações de incremento do negócio, além das oportunidades de palestras e capacitações que são oferecidas.

Para finalizar, a capacidade humana deve ser explorada ao máximo para que sejamos capazes de dar vida à uma inteligência de mercado, que seja competente não somente para gerar riqueza, mas, principalmente, para distribuí-la de maneira justa.

Um brinde às possibilidades e provocações do Comércio Justo, um brinde à vida plena!

** Administrador de empresas e de comércio exterior, gerente executivo do programa de comércio solidário da ONG Visão Mundial no Brasil, presidente do conselho gestor do FACES do Brasil, professor da UPE, consultor em negócios sustentáveis, advocacy em comércio e desenvolvimento, economia solidária e comércio justo.*

Fontes de pesquisa - América Latina

Asociación Interamericana de Propiedad Intelectual (ASIPI) <http://www.asipi.org/>

Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (Argentina) <http://www.inpi.gov.ar/>

Departamento de Propiedad Industrial (Chile) <http://www.dpi.cl/tapa.asp?cuerpo=486>

Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (México) <http://www.impi.gob.mx/imp/imp/indice.jsp>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Peru) <http://www.indecopi.gob.pe/>

Dirección Nacional de la Propiedad Industrial (Uruguai) <http://dnpi.gub.uy/sp/indice.htm>

Servicio Nacional de Propiedad Intelectual (Bolivia) <http://www.senapi.gov.bo/>