

- 1 O G-20 e as negociações agrícolas da OMC.....
- 6 Eficiência energética e o problema de acesso a mercados.....
- 7 Negociações em NAMA investigam barreiras não-tarifárias.....
- 8 Serviços: foco setorial.....
- 9 Por que os produtos especiais e o mecanismo especial de salvaguarda são essenciais para a China?.....
- 12 Transferência de Tecnologia: novos rumos.....
- 14 Energia: novo pilar da integração regional sul-americana?.....
- 17 Acordos bilaterais de livre comércio do Chile: um exemplo a ser seguido?.....
- 20 Algumas reflexões sobre a UNASUL.....
- 23 Integração econômica ou ideológica? O papel do Parlamento do Mercosul nos rumos do bloco.....
- 26 A primeira licença compulsória de medicamento na América Latina.....



International Centre for Trade
and Sustainable Development

FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS



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

O G-20 e as negociações agrícolas da OMC

Flávio S. Damico*

As negociações da Rodada Doha já se estendem por quase seis anos e os negociadores encontram-se prestes a iniciar mais um esforço concentrado para concluí-las ao final de 2007. O tempo é curto. Restam apenas cinco meses para a conclusão das modalidades e elaboração das listas de compromisso e sua validação multilateral.

As coalizões negociadoras de PEDs na OMC

O conhecido adágio dos negociadores do GATT, de que "cada Rodada dura mais que a anterior", parece cada vez mais verdadeiro. A tendência dos países ocidentais é julgar que a "sopa de letras" das coalizões na OMC responderia, em boa medida, pelas dificuldades de gerar-se a necessária "massa crítica" para a conclusão dos acordos comerciais. À primeira vista, a proliferação de coalizões de interesses e de blocos negociadores pareceria efetivamente um fator complicador, na medida em que mais interesses devem ser levados em consideração para montar pacotes negociadores atraentes a todos os participantes, uma vez que na OMC prevalece o consenso como método de tomada de decisões. O fenômeno é mais forte entre os países em desenvolvimento (PEDs), que apresentam uma grande variedade de coalizões, tais como o G-20, o G-33¹, o Grupo Africano, o Grupo África-Caribe-Pacífico (ACP), o Grupo de Economias Pequenas e Vulneráveis (SVE, sigla em inglês) e o Grupo de Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs).

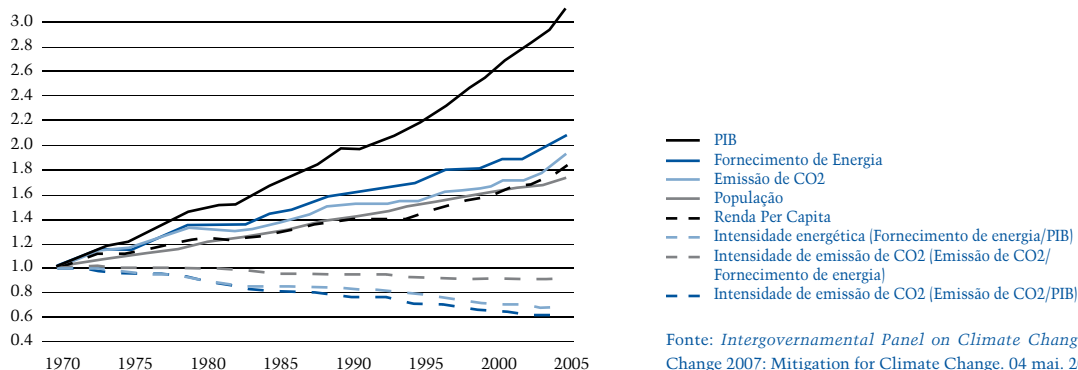
A criação de coalizões de PEDs e sua manutenção ao longo do tempo indicam uma estabilidade do interesse desses países na Rodada e da percepção de que os resultados negociadores serão mais auspiciosos caso os países atuem em conjunto, e não isoladamente. Em suma, as coalizões atuam como um contrapeso eficiente que permite aos PEDs melhor enfrentar os desafios da negociação e combinar seus conhecimentos técnicos de modo eficiente e que ofereça respostas competentes a um debate crescentemente sofisticado².

Desde o início da Rodada Uruguai quando ficou evidente que a renovação do regime de comércio internacional implicaria a superação do paradigma do tratamento especial e diferenciado do GATT (derrogações amplas de disciplinas para PEDs), o interesse e a participação dos PEDs nas negociações³ aumentou significativamente.

A experiência da implementação dos acordos da Rodada Uruguai e, em especial, do Acordo sobre Agricultura (AsA), consolidou a percepção de que tais acordos constituiriam-se em um mau negócio para os PEDs⁴. O otimismo trazido pelo AsA - pois o último

VOCÊ SABIA?

Embora tenha havido uma queda de 33% na relação entre a oferta total de energia e o PIB mundial (linha tracejada em azul) entre 1970 e 2004, o crescimento da renda per capita global e da população (77% e 69%, respectivamente) no mesmo período contribuiu para o aumento das emissões de CO₂. Além disso, permitiu a reversão, a partir de 2001, da queda na relação entre esta emissão e o PIB (linha tracejada em marrom).



Fonte: Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate Change 2007: Mitigation for Climate Change. 04 mai. 2007.

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

Maximiliano Chab

Michelle Ratton Sanchez

Editores

Mônica Steffen Guise Rosina

Equipe

Adriana Verdier

André Tavares Barbosa

Cecília Kaneto Oliverio

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.

grande setor do comércio internacional, mantido à margem das disciplinas do GATT, havia sido disciplinado – dissipou-se em pouco tempo. O caráter excessivamente gradualista do processo de reforma de longo prazo da agricultura embutido no Acordo, com seus múltiplos aspectos técnicos complexos e válvulas de escape, denegaram os avanços potenciais contidos no Acordo⁵.

Contudo, durante a preparação da III e IV Conferências Ministeriais (realizadas em Seattle e Doha, respectivamente), os PEDs demonstraram um crescente ativismo e uma capacidade de articulação que apontavam para uma combatividade incrementada, maior conhecimento técnico e maior capacidade de articulação de suas demandas⁶.

Nesse período de aprendizado técnico e político foram testadas as táticas de negociação e de formação de coalizões, além dos esforços de *outreach* com movimentos sociais e organizações não-governamentais (ONGs) nacionais e internacionais. Isto permitiu uma atuação mais efetiva, a obtenção de melhores resultados negociadores e maior capacidade de manter a estabilidade das negociações.

As experiências opostas da coalizão sobre o Acordo sobre Aspectos do Direito de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs, sigla em inglês) e Saúde Pública⁷ e do Grupo *Like-Minded* (GLM)⁸ demonstraram que as coalizões de interesse com táticas de “distribuição de valor”⁹ e capazes de aliar-se às ONGs tinham melhores perspectivas de êxito e de sobrevivência em um contexto negociador como o da OMC, em oposição a blocos negociadores comprometidos com táticas inflexíveis de “reclamação de valor”¹⁰.

Tendências recentes no comércio agrícola internacional

O amadurecimento político dos PEDs nos embates negociadores da OMC, embora importante, não seria suficiente para congregar a atuação desses países na Agenda do Desenvolvimento de Doha. O próprio nome da Rodada indica o papel essencial que o tema do desenvolvimento desempenha e o reconhecimento implícito da legitimidade dos pleitos dos PEDs. No entanto, era evidente que essa dimensão somente seria efetivada caso fossem implementados dispositivos que trouxessem significado concreto e operacional às aspirações dos PEDs.

Das diversas frentes negociadoras, a agricultura era candidata óbvia a tornar-se o

elemento capaz de aglutinar as esperanças do mundo em desenvolvimento. Afinal, era óbvia a autoridade moral dos demandantes da reforma da agricultura, pois as maiores distorções e restrições ao comércio de produtos agrícola eram de responsabilidade dos países desenvolvidos (PDs), que respondiam pela quase totalidade dos subsídios domésticos distorcivos, dos subsídios à exportação e pelas altas barreiras tarifárias e não-tarifárias.

Por outro lado, os PEDs concentravam a quase totalidade da população rural do mundo, justamente aquela mais pobre e, portanto, mais vulnerável ao *dumping* de produtos subsidiados. Nos PEDs, percebia-se a falta de capacidade competitiva para ingressar nos mercados de maior valor. Paradoxalmente, a presença de subsídios e medidas artificiais de sustentação da competitividade foram os principais fatores no processo de perda de competitividade de países como os Estados Unidos da América (EUA), conforme demonstra a tabela 1.

Concomitantemente, em vários PEDs, especialmente na América Latina, desenvolvia-se uma revolução produtiva. Floresceu uma agricultura competitiva, que expandia sua produção e ocupava mercados; registraram-se saldos comerciais expressivos, que caracterizaram o Brasil como o país de maior saldo comercial agrícola do mundo.

**...os PEDs
concentravam a
quase totalidade
da população rural
do mundo... mais
vulnerável ao
dumping de produtos
subsidiados.**

Simultaneamente também aumentou o potencial dos PEDs como mercado importador de produtos agrícolas. A combinação de diversos fatores contribui para este quadro: (1) taxas de natalidade mais elevadas do que as do mundo desenvolvido; (2) maiores taxas de crescimento econômico; (3) grande taxa de urbanização; (4) efeito “graduação”; e (5) tendência à apreciação da taxa cambial e aumento da capacidade de importação. Permanecem, entretanto, importantes obstáculos nos países asiáticos à elevação da produtividade, o que tornam uma nova

TABELA 1 - Comércio agrícola dos EUA em US\$ bilhões

	1992-94					2002-04				
	X	%	M	%	(X-M)	X	%	M	%	(X-M)
Todos os destinos	49,3	100%	29,7	100%	19,6	61,4	100%	55,5	100%	5,9
Taxa de crescimento						24,5%		86,9%		-69,9%
Excluindo NAFTA	40,2	81,5%	21,1	71,0%	19,1	43,9	71,5%	36,8	66,3%	7,1
Taxa de crescimento						9,2%		74,4%		-62,8%
NAFTA	9,1	18,5%	8,6	29,0%	0,5	17,5	28,5%	18,7	33,7%	-1,2
Taxa de crescimento						92,3%		117,4%		

X=Exportações, M=Importações, (X-M)= Saldo Comercial

Fonte: Comtrade e Comissão Europeia, elaboração do autor.

“Revolução Verde” pouco provável em curto prazo: (1) restrições da disponibilidade de água; e (2) fatores institucionais que impedem um processo de concentração da propriedade da terra. Assim, prevê-se que a demanda por produtos agrícolas dos PEDs permanecerá forte.

Não por acaso, aumenta aceleradamente a exportação de produtos agrícolas brasileiros para PEDs, cujo percentual passou de 35% em 1995 para 45% em 2005¹¹.

A conjugação da crescente liderança comercial brasileira ao acesso ampliado aos mercados de PEDs e ao fato da política agrícola brasileira ser praticamente isenta de práticas distorcivas¹² facultou ao país posição privilegiada e autoridade moral para desempenhar um papel mais relevante nas negociações agrícolas da OMC. Finalmente pode-se ter uma agenda ofensiva quanto aos PDs e não necessitar de uma política excessivamente agressiva na busca de acesso a mercados.

Criação e as fases do G-20

A tentativa dos EUA e da União Européia (UE), às vésperas da Conferência de Cancun, México de relançar um novo “Acordo de Blair House” propiciou as circunstâncias políticas adequadas à criação do G-20. A seguir, apresenta-se uma tentativa de periodização da atuação do G-20 ao longo das negociações, com ênfase em seus principais aspectos.

Fase heróica anti-duopólio – agosto/2003 até final da Conferência de Cancun

Este foi um período de intensa atividade

negociadora e diplomática, marcado pelo antagonismo. O agrupamento defrontou-se com a oposição dos EUA e da UE, e tabulou com eles uma alternativa negociadora, o que credenciou o grupo como interlocutor direto desses países. A posição do G-20 foi reconhecida, pois a única interação negociadora na Conferência de Cancun deu-se nos diálogos com o grupo. O rompimento das negociações, em razão das divergências em torno dos temas de Cingapura, impediu a retomada do processo negociador na Conferência. Evitou-se, assim, uma confrontação direta.

Luta pela sobrevivência e pária da negociação – outubro/novembro de 2003

Imediatamente após a V Conferência Ministerial, EUA e UE elegem o G-20 como inimigo a ser atacado. A atitude agressiva dos EUA envolveu pressões sobre os países centro-americanos e andinos integrantes do Grupo. Igualmente, de modo público, o representante de comércio dos EUA, Robert Zoellick, indicou, sem ambigüidades, que este país seguiria adiante na busca de acordos de integração competitivos. Na primeira quinzena de outubro, o G-20 perdeu vários integrantes, mas anunciou seu desejo de retomar as negociações. Os EUA insistiram no texto Derbez, mas a UE não demonstrou entusiasmo. Devido à falta de engajamento, não se alcançou resultados em 15 de dezembro de 2003, tal como constava da Declaração Ministerial de Cancun.

Degelo e aproximação gradual – dezembro de 2003 a março de 2004

O G-20 retomou sua capacidade de inicia-

tiva com a convocação da Reunião Ministerial de Brasília (12 e 13 de dezembro de 2003), quando revisou os passos dados até então e organizou-se para definir sua estratégia. Mais do que um evento intra-G-20, a Ministerial de Brasília buscava retomar o diálogo com importantes protagonistas da negociação: o Comissário do Comércio da UE, Pascal Lamy, e o Diretor-Geral da OMC, Supachai Panitchpakdi. A interação com Lamy e Supachai representou o reconhecimento do G-20 como interlocutor essencial para a retomada das negociações.

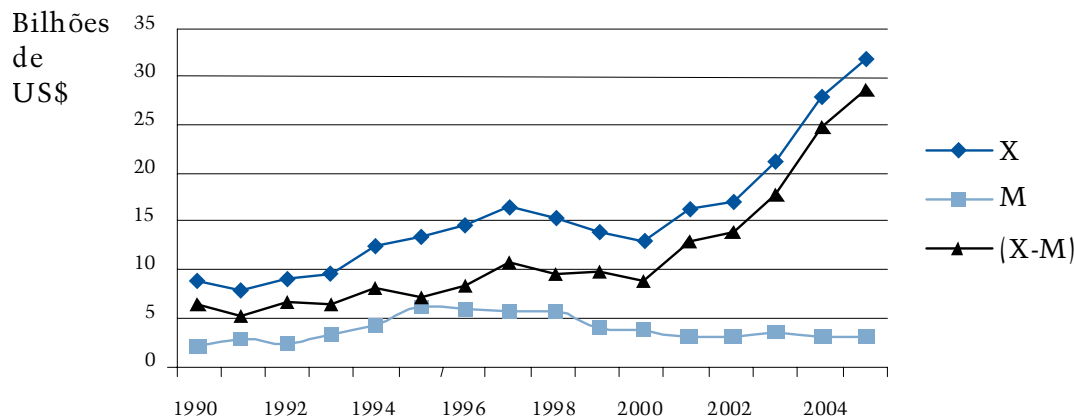
No início de janeiro de 2004, Robert Zoellick circulou uma carta a todos os Ministros de Comércio dos Membros da OMC e sugeriu as bases para a retomada das negociações. Começa, então, um esforço de aproximação entre os dois grandes e os demais grupos negociadores.

Em fevereiro e março, entabularam-se consultas para definir um novo grupo negociador, encarregado de levar adiante a aproximação de posições durante o semestre. Os EUA demonstram predileção por um grupo integrado por Austrália, Brasil e UE, enquanto essa última insistia na inclusão do Japão ou de outro integrante do G-10. Já o Brasil indicou que a representação do G-20 deveria ser dupla e incluir, necessariamente, a Índia.

O centro do processo negociador - FIPs e o Acordo-Quadro de julho de 2004

Tendo o *Five Interested Parties* (FIPs) substituído o QUAD¹³ como *locus* negociador prioritário da Rodada Doha, realizaram-se negociações de alto nível durante quatro

Comércio Agrícola do Brasil



Fonte: MDIC, Sistema Alice. Elaboração do autor

meses. Brasil e Índia participaram das deliberações dos FIPs com o objetivo de fazer prevalecer as percepções do agrupamento.

As principais inovações negociadoras decorreram de contribuições dos dois países: (1) em acesso a mercados, substituiu-se o conceito de “fórmula mista” para a redução tarifária pelo enfoque em bandas (*tiered approach*), defendido pelo G-20; (2) em apoio interno, prevaleceu, conforme sustentado pelo G-20, que o alcance do objetivo do mandato de “redução substancial do apoio interno” seria levado adiante tendo em conta três níveis de tratamento: cortes, disciplinas e monitoramento; (3) em subsídios à exportação, o G-20 fez predominar a idéia de definição de uma data para eliminação de todas as formas de subsídios à exportação.

Sustentáculo da negociação – qual o destino do Acordo-Quadro? Setembro de 2004 a julho de 2005

Após a aprovação do Acordo-Quadro de julho de 2004, as negociações seguiram ritmo mais lento, especialmente em razão da relutância da UE em fazer avançar o debate em acesso a mercados. Adicionalmente, persistiam dúvidas sobre como realizar a transição do Acordo-Quadro rumo às modalidades que se esperava fossem acordadas até a Ministerial de Hong Kong. A discussão centrou-se, inicialmente, na conversão das tarifas não *ad valorem* em equivalentes *ad valorem* (AVEs).

A conversão para AVEs constituía elemento essencial para a localização das tarifas na fórmula de bandas. Face a resistência da UE e do G-10¹⁴, as divergências sobre o mecanismo de conversão foram superadas apenas em maio de 2005, graças à intervenção do G-20. A partir de então, tal Grupo assumiu

a liderança do processo negociador.

Promoção de convergência – setembro de 2005 em diante

Durante a preparação da Conferência Ministerial de Hong Kong e, particularmente, a partir da reunião Mini-ministerial de Dalian, China (junho de 2005), ficou claro que os parâmetros estruturais para as fórmulas de redução em apoio interno e em acesso a mercados sugeridos pelo G-20 constituíam posição de “meio-caminho”. Em acesso a mercados, o G-20 encontrava-se bem posicionado para buscar essa convergência, graças à sua composição que englobava países com interesses ofensivos (países sul-americanos que integravam também o Grupo de Cairns) e países defensivos (principalmente países asiáticos integrantes do G-33). O G-20 atuava sob intensa pressão externa, pois os PDs apostavam que a linha de fratura perceptível no G-20 – acesso a mercados – acabaria por rachar o Grupo. Contudo, a partir do momento em que o Grupo fez uma composição interna, o compromisso adquiriu uma resistência adicional e passou a representar seu ponto de coesão.

Sem progressos em Hong Kong sobre acesso a mercados, os Ministros concentraram-se em Produtos Especiais e no Mecanismo de Salvaguarda. Sem comprometer-se com o nível de ambição pretendido pelo G-33, o G-20 apoiou suas demandas, fator essencial na preservação da agenda mínima do G-33 para a VI Ministerial.

Perspectivas de conclusão das negociações: G-20, G4 e G-6

Pouco progresso foi realizado após a Conferência de Hong Kong. Não se chegou a modalidades até julho de 2006, e as negociações foram interrompidas. Os esforços

dos grupos de contato – G-4 (Brasil, Comunidades Europeias, EUA e Índia) e G-6 (G-4 mais Austrália e Japão) – não lograram acordo nos principais temas negociados e, especialmente, na relação entre os níveis de ambição em acesso a mercados e em apoio interno.

A perda de mais um prazo de negociação teve amplas repercussões, pois impossibilitou um acordo ainda na vigência da *Trade Promotion Authority* (TPA)¹⁵ – instrumento pelo qual o Congresso estadunidense delega mandato ao Executivo para negociar acordos comerciais. Igualmente, a agenda legislativa dos EUA para 2007 prevê a renovação de sua lei agrícola (*Farm Bill*). Se a TPA é *de jure* a fonte da autoridade negociadora dos EUA, a *Farm Bill* constitui-se *de facto* na maior restrição substantiva para os negociadores estadunidenses.

Assim, a dinâmica negociadora da Rodada Doha e as injunções da política doméstica estadunidense ficaram ainda mais vinculadas. A delicadeza do momento político, dada a falta de autoridade negociadora dos EUA e as incertezas sobre os caminhos da *Farm Bill*, conduziram a um período de *quiet diplomacy*, com contactos bilaterais informais discretos entre os principais protagonistas, ao mesmo tempo em que se realizavam vários encontros ministeriais, nos quais se reafirmava o interesse político na retomada imediata das negociações. Destaca-se a Reunião de Alto Nível do G-20 e demais agrupamentos de PEDs, realizada no Rio de Janeiro nos dias 9 e 10 de setembro de 2006, que apoiou a imediata retomada da Rodada.

A partir de fevereiro de 2007, com o relançamento da Rodada por parte do Diretor-Geral da OMC, retomaram-se as negociações. Contudo, não foram registrados avanços.

Para superar o impasse, decidiu-se pelo lançamento de consultas informais plurilaterais no âmbito do G-4 e do G-6.

As condições políticas atuais da OMC tornam virtualmente impossível a repetição de um *Blair House* ou uma acomodação entre os grandes sem levar em conta os interesses da grande maioria dos membros da Organização.

Primeiramente, o grupo de países envolvidos é mais representativo por englobar dois PEDs (Índia e Brasil), o que leva a perspectiva do desenvolvimento a necessariamente fazer parte do acordo. Em segundo lugar, ambos representam o G-20 e atuam com base em suas propostas e de modo transparente. Ademais, por ser um dos membros mais destacados do G-33, a Índia traz as percepções daquele agrupamento para o debate plurilateral.

Outros aspectos também permitem que o plurilateralismo possa contribuir positivamente para a discussão multilateral. Em contextos negociadores muito técnicos, o debate em pequenos grupos tende a ser mais produtivo e focado, pois proporciona discussões mais profundas. Muitas composições permitem *trade-offs* entre interesses ofensivos e defensivos dos integrantes do G-4. Eventuais acordos cruzados dentro do grupo, nas diferentes frentes negociadoras, ofereceriam uma base sólida para integrar os demais interesses dos membros da OMC. Evidentemente, acordos finais não podem ser estabelecidos no âmbito do G-4, pois o nível de detalhamento dos compromissos traria implicações para todos os membros da Organização.

Logo, um eventual acordo intra-G-4 não poderia ter a pretensão de encerrar a negociação. Diversos temas – particularmente na área de acesso a mercados (erosão de preferências, produtos tropicais e escalada tarifária) – que envolvem interesses opostos de diferentes grupos de PEDs, deverão ser negociados diretamente no plano multilateral.

Em suma, convergência entre os integrantes do G-4 é, sem dúvida, condição necessária para um acordo na Rodada Doha, mas está longe de ser condição suficiente para sua conclusão. A recente experiência negociadora no âmbito da OMC, particularmente no período pré-Conferência de Cancun, conduziu a uma cautela necessária sobre o que podem almejar os grupos pequenos em uma organização *member-driven*. O contra-exemplo mais eloquente das possibilidades de um grupo equilibrado de países que assumem a liderança da negociação

foi o Acordo-Quadro de julho de 2004, quando os FIPs acordaram o texto base do *framework* e que foi posteriormente melhorado nos debates informais entre Ministros (*Green Room*).

Quanto às perspectivas conjuntas das negociações multilaterais e do G-4, é difícil prever como ocorrerá sua interação e se chegarão a bom termo. É evidente que a tarefa assumida pelo G-4 é mais complicada do que aquela dos FIPs, pois trata-se de chegar o mais próximo possível às modalidades nas quais os interesses de cada país encontrar-se-ão efetivamente em jogo. Ao contrário da negociação de um Acordo-Quadro, etapa intermediária que não necessariamente determinaria o resultado final da negociação.

Claro está, porém, que se o G-4 chegar a um resultado negociador – algo ainda incerto – este somente sobreviverá ao teste da negociação multilateral caso o acordo respeite os mandatos negociadores (Declaração de Doha, Acordo-Quadro de julho de 2004 e Declaração de Hong Kong). Igualmente, é preciso que o Grupo alcance resultados equilibrados em todas as frentes negociadoras e atenda às expectativas relativas à dimensão do desenvolvimento da Rodada Doha.

**Diplomata, Chefe da Divisão de Agricultura e Produtos de Base do Ministério das Relações Exteriores. As opiniões contidas neste artigo são de inteira responsabilidade do autor e não correspondem necessariamente à posição oficial do Governo brasileiro.*

¹ Coalizão de países em desenvolvimento que defende a criação de novos instrumentos de tratamento especial e diferenciado, produtos especiais (SPs) e mecanismo de salvaguarda especial (SSM).

² Ver Odell, John. *Developing countries and the trade negotiation process*. <<http://www.ruig-gian.org/ressources/dupont-Odell.pdf>> e Panagariya, Arvind, *Developing Countries at Doha: a political economy analysis*. in *The World Economy*. Volume 25:1205-1233. 2002. <<http://129.32.41/eps/it/papers/0308/0308015.pdf>>.

³ Ver Sally, R. *Whither the World Trading System: trade policy reform, the WTO, and prospects for the new Round*. <<http://www.timbro.se/pdf/whither.pdf>>.

⁴ Elliot, Kim A. *Delivering on Doha: Farm Trade and the Poor*. Washington: Institute for International Economics, Washington, 2006.

⁵ Seria exaustivo especificar as imperfeições do AsA, agravadas pelo compromisso bilateral entre EUA e Comunidades Europeias (Acordo de *Blair House*), imposto aos demais países na conclusão da Rodada Uruguai. As mais evidentes seriam a continuidade dos subsídios à exportação, a falta de compromi-

sos por produto em termos de apoio interno distorcivo, a proliferação de categorias de apoio interno distorcivo, que favoreceu o processo de *box-shifting* para evasão dos compromissos mínimos de redução do apoio interno, os compromissos de base a partir de valores inflados (preços internacionais baixos no período 1986-88), com valores artificialmente elevados dos subsídios. Em acesso a mercados, a impossibilidade das modalidades (especialmente os compromissos de tarifação e de acesso mínimo em quotas tarifárias) não serem acionáveis no Órgão de Solução de Controvérsias. Contudo, a chamada Cláusula de Paz (Artigo 13 do AsA), pelo qual os membros abriam mão, salvo em situações extremas, do direito de questionar os efeitos negativos dos subsídios à exportação e do apoio interno distorcivo, é a mais repudiada. Tão leonina era essa cláusula que os países comprometiam-se a usar *due restraint* quando se tratasse de aplicar medidas compensatórias internas sobre importações subsidiadas.

⁶ Como prova de que os PEDs estavam permanentemente mobilizados e animados de espírito combativo entre Seattle e Doha, ver o artigo do então Representante Permanente do Brasil em Genebra, Celso Amorim. Amorim, Celso. *The WTO from the perspective of a developing country*. in *Fordham International Law Journal*. 24(1-2):95-106, November-December 2000.

⁷ Odell, John; Sell, Susan. *Reframing the issue: the WTO coalition on intellectual property and public health in the WTO, 2001*. in *UNCTAD, Conference on Developing Countries and the Trade Negotiation Process*. Geneva: Palais de Nations, 2003. <www.ruig-gian.org/ressources/dupont-Sell-Odell.pdf>.

⁸ Narlikar, Amrita; Odell, J. *The strict distributive strategy for a bargaining coalition: the Like-Minded Group in the WTO*. in *UNCTAD, Conference on Developing Countries and the Trade Negotiation Process*. Geneva: Palais de Nations, 2003. <<http://www.ruig-gian.org/ressources/dupont-Odell.pdf>>.

⁹ Odell, John. *Developing countries and the trade negotiation process*. <<http://www.ruig-gian.org/ressources/dupont-Odell.pdf>>.

¹⁰ Id. *ibidem*.

¹¹ Dados tabulados pelo ICONE. Caso sejam acrescidos às exportações para os PEDs aquelas para destinos não tradicionais como a Rússia, o percentual das exportações passa a 54% em 2005.

¹² O estudo da OCDE sobre a agricultura brasileira ofereceu um atestado de boa conduta das políticas agrícolas brasileiras. Ver OCDE. *Review of Agricultural Policies: Brazil*. Paris: OCDE, 2005.

¹³ O QUAD era composto por Canadá, Comunidade Europeia, EUA e Japão. Compõem o FIPs: Austrália, Brasil, Comunidade Europeia, EUA e Índia.

¹⁴ Coalizão composta em sua maioria por países desenvolvidos da Europa e da Ásia com posições protecionistas em agricultura.

¹⁵ O TPA expira no dia 31 de julho de 2007, mas a data-limite para notificação de acordos encerrou-se no dia 1º de abril de 2007.

Eficiência energética e o problema de acesso a mercados

Paul Waide e Moustapha Kamal Gueye*

O consumo de energia elétrica representa uma parcela significativa das emissões de dióxido de carbono (CO₂).

A Agência Internacional de Energia estima que se os governos realmente implementassem políticas energéticas de redução de carbono, as emissões globais de CO₂ estariam estabilizadas em 2030 e seriam 16% mais baixas. Aproximadamente 78% desta redução seria resultado de uma acelerada eficiência energética.

Tendo em vista que a maior parte dos equipamentos movidos à energia e dos produtos consumidos são comercializados globalmente, é importante questionar como os mercados podem melhorar a eficiência energética. Um esforço de transformação global pede a expansão de mercados de tecnologias mais avançadas e a eliminação de equipamentos ultrapassados.

Considera-se também que, se aplicada de forma seletiva aos produtos mais eficientes, a liberalização tarifária poderia permitir que PEDs penetrassem rapidamente em uma grande parcela do mercado com equipamentos altamente eficientes.

Expandir mercados para obter tecnologias mais avançadas

Na OMC, as discussões sobre a liberalização mais acelerada de bens ambientais e de serviços têm tido como enfoque os bens ambientais tradicionais, tais como aqueles diretamente relacionados ao controle da poluição do ar, ao tratamento de água, ou aos problemas de vazamentos de petróleo. No entanto, como os produtos de eficiência energética geram benefícios ambientais em algum momento de seu processo de

produção, utilização ou descarte, eles são protegidos pela bandeira de produtos mais favoráveis ao meio ambiente. De fato, diversas propostas submetidas por membros da OMC (como Cuba, União Européia, Japão e Suíça) incluíram produtos com base em suas características de desempenho energético.

Tais propostas fazem referência ao potencial de redução de emissões por meio do uso de bens de consumo energeticamente mais eficientes. Considera-se também que, se aplicada de forma seletiva aos produtos mais eficientes, a liberalização tarifária poderia permitir que PEDs penetrassem rapidamente em uma grande parcela do mercado com equipamentos altamente eficientes.

Há, entretanto, vários obstáculos técnicos e processuais que devem ser superados para que um esforço coordenado de liberalização comercial seja possível. Além disso, as negociações comerciais devem atender aos interesses de muitos PEDs no que tange aos potenciais benefícios de tal liberalização.

Obstáculos técnicos e processuais

Alguns dos produtos em questão não possuem um código apropriado dentro do Sistema Harmonizado (código SH), adotado pela OMC. Certos produtos podem ser localizados por meio de um código SH de 6 dígitos, mas a maioria teria de ser representada por códigos de 8 ou 10 dígitos, o que pede a criação de novas classes. Outro ponto é que em poucos casos a inspeção visual basta para identificar um bem relativamente eficiente, como as lâmpadas fluorescentes compactas ou os monitores de cristal líquido.

Um dispositivo elétrico energeticamente eficiente, entretanto, somente pode ser identificado por meio de testes e comparações que estejam de acordo com procedimentos padronizados, categorias de produto e medidas adequadas, que normalmente diferem de um país para outro. Para que bens energeticamente eficientes sejam incluídos nas iniciativas

de redução ou eliminação tarifárias, seria preciso haver um acordo que padronizasse as descrições de produtos, os testes de referência, os limites de eficiência etc. Isto implica em um esforço imenso de harmonização. Uma alternativa seria estabelecer tarifas mais baixas ou nulas para bens que apresentassem alguma porcentagem de melhora no desempenho, quando comparados aos padrões nacionais de eficiência energética existentes.

Interesses dos PEDs

Alguns PEDs relutam em acelerar a liberalização de bens de consumo com base em seu desempenho energético, pois receiam que tal liberalização beneficie principalmente os países industrializados mais desenvolvidos. A Índia, por exemplo, mostrou-se preocupada com o tratamento preferencial tarifário (incluindo tarifa zero) para bens de duplo uso, tais como refrigeradores que usam menos energia de forma eficiente. Para ela, esse tratamento teria impacto significativo nos setores industriais, particularmente em PEDs e em países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs), nos quais a indústria é dominada, em sua maioria, por pequenas e médias empresas.

Substituição de equipamentos ultrapassados

Os padrões imperativos de desempenho mínimo de energia (MEPS, sigla em inglês), utilizados em muitos países, têm por objetivo aumentar o grau de eficiência de novos produtos que entram no mercado. Os governos, entretanto, podem dar um passo adiante e gradualmente eliminar tecnologias mais antigas e produtos que utilizam mais energia e, conseqüentemente, emitem mais gases de efeito estufa. Alguns exemplos incluem a substituição de lâmpadas incandescentes por lâmpadas fluorescentes compactas, que utilizam somente 20% da energia necessária para a produção da mesma quantidade de luz e com maior duração.

Um fator essencial para a transformação do mercado é informar o consumidor,

pois esta informação pode influenciar suas decisões de compra. Etiquetas que informam os níveis de consumo de energia pelo produto são obrigatórias para todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da União Européia (UE), e por um crescente número (pelo menos 14) de países não membros da OCDE. Além disso, selos de aprovação podem ser seletivamente concedidos a produtos que cumpram determinadas exigências ambientais.

Padrões e etiquetas geram, contudo, certos tipos de problemas. Em termos práticos, eles se equiparam a barreiras não tarifárias e, assim, tornam-se potenciais obstáculos à entrada de produtos no mercado.

Padrões e etiquetas geram, contudo, certos tipos de problemas. Em termos práticos, eles se equiparam a barreiras não tarifárias e, assim, tornam-se potenciais obstáculos à entrada de produtos no mercado. O Acordo da OMC sobre Barreiras Técnicas ao Comércio é o principal instrumento que trata de padrões, regulamentações técnicas e etiquetagem. Eles não podem ser discriminatórios nem causar obstáculos desnecessários ao comércio, devem ser aplicados de maneira transparente e notificados na OMC. Além disso, padrões e regulamentos técnicos devem estar baseados em padrões internacionais, quando esses existirem. Na área da eficiência energética, as iniciativas internacionais apenas começaram e ainda têm um longo caminho a percorrer.

**Paul Waide é Analista Sênior de Política - Eficiência Energética e Divisão de Meio Ambiente da Agência Internacional de Energia em Paris.*

**Moustapha Kamal Gueye é o Gerente Sênior do Programa sobre Meio Ambiente do ICTSD em Genebra.*

Negociações em NAMA investigam barreiras não-tarifárias

Frente à ausência de progresso na Rodada Doha, os Membros buscam encontrar, nas negociações de acesso a mercado de produtos não agrícolas (NAMA, sigla em inglês) da OMC, maneiras de reduzir barreiras não-tarifárias (BNTs) que distorcem o comércio.

Em 30 de março, o presidente das negociações de NAMA, Don Stephenson, disse aos Membros que a atual situação das negociações é incerta. Se não houver progresso quanto à redução de tarifas e subsídios agrícolas, os Membros não conseguirão flexibilizar suas posições nas negociações de longo termo de bens industriais.

Membros negociam BNTs específicas

Os Membros realizaram cálculos matemáticos detalhados para três questões centrais em NAMA: (i) números para determinar o nível de cortes tarifários, nas fórmulas de redução tarifária; (ii) flexibilidades para que os países em desenvolvimento (PEDs) protejam determinados produtos da redução tarifária; e (iii) tratamento às tarifas não consolidadas. Terminada esta "lição de casa", os Membros saberão como diferentes números e fórmulas poderão afetá-los. O mesmo trabalho, entretanto, não foi feito para BNTs e nem para a liberalização setorial.

Diversas BNTs foram notificadas à OMC, e os Membros afirmam que políticas como os diferentes padrões e sistemas de etiquetagem restringem injustificadamente o acesso a mercados de exportação. O que ainda não foi feito, afirmou um delegado, é a descrição das novas regras multilaterais que poderiam ser introduzidas de modo a reduzir tais barreiras; o que, por sua vez, impossibilita muitos Membros de avaliarem como poderão ser afetados por essas novas disciplinas.

As discussões começaram a ficar mais específicas na última semana de março, quando muitas propostas foram analisadas e compiladas em um único documento pelo secretariado da OMC. Nesses documentos os Membros identificam a redação para as futuras regras. Don Stephenson enfatizou que esta não é uma negociação baseada em documentos para um acordo futuro (tais negociações acontecem normalmente no estágio final), mas simplesmente uma discussão.

Um exemplo para regulamentação de BNTs é a proposta dos Estados Unidos da América (EUA) para um acordo que limite o número de informações exigidas nas etiquetas de têxteis, roupas e calçados. As Comunidades Européias (CE) lançaram proposta similar, de acordo com a qual os governos não poderiam

O que ainda não foi feito... é a descrição das novas regras multilaterais que poderiam ser introduzidas de modo a reduzir tais barreiras.

exigir nenhuma outra informação nessas etiquetas além de: indicação do país de origem, percentual da fibra na composição do produto, instruções de lavagem e informação para a segurança do consumidor. Os EUA já restringiriam a obrigatoriedade do país de origem para os calçados. Muitos Membros mostraram-se céticos em

relação ao conteúdo das propostas. Argentina, Cuba e China afirmaram que ainda é muito cedo para uma discussão baseada nos textos apresentados.

Outras propostas sugeriram, por exemplo, medidas para tratamento de diferentes padrões em produtos eletrônicos e florestais. Nem todos buscaram novos acordos obrigatórios.

As propostas mais controversas abordaram as limitações colocadas por determinados governos a exportações (ao invés de importações). O Japão sugeriu a criação de um conjunto de regras na OMC que assegure que os governos não façam nenhum tipo de discriminação ao conceder licenças de exportação. Embora as CE e a Coréia

**Alguns PEDs
acrescem impostos
à exportação de
determinados bens...
como forma
de gerar renda e
promover tipos
específicos de
desenvolvimento
industrial doméstico.**

tenham expressado seu apoio a esta idéia, países como China, Malásia e Quênia foram contrários à proposta e questionaram se ela estaria dentro do mandato para as negociações em NAMA.

As CE receberam uma resposta ainda mais desfavorável quando pediram a proibição aos impostos de exportação, com exceções admitidas apenas em situações de emergência. Muitos PEDs (incluindo Argentina, Brasil, Bangladesh, Índia e Malásia) rejeitaram fortemente a proposta. Alguns PEDs acrescem impostos à exportação de determinados bens, especialmente commodities básicas, como forma de gerar renda e promover tipos específicos de desenvolvimento industrial doméstico. Fontes relatam que as CE sugeriram que as respostas dos Membros afetariam sua posição em outras áreas em negociação.

Tradução e adaptação de artigo publicado originalmente em BRIDGES Monthly Review Year 11, Number 3, May 2007. Disponível em <<http://www.ictsd.org/monthly/index.htm>>

Serviços: foco setorial

O argumento principal para que as negociações possam avançar foi o maior acesso ao mercado de serviços setoriais específicos. No último dia 27 de abril, foi concluída a primeira série de reuniões em matéria de serviços, após duas semanas de intensas negociações multilaterais e bilaterais. Essa foi a primeira série de reuniões desde a suspensão das negociações da Rodada Doha em julho passado.

Negociações plurilaterais mais específicas

As negociações plurilaterais em matéria de acesso a mercados foram realizadas após a apresentação de solicitações coletivas de liberalização de serviços em setores específicos por parte do grupo de países demandantes, em fevereiro de 2006. Cada um dos países identificados foi questionado se aceitaria os compromissos estabelecidos nas solicitações coletivas e, em caso negativo, o porquê de tal resposta. Também lhes foi perguntado se estariam preparados a aceitar formalmente o nível de liberalização já aplicado na prática em cada setor e, novamente, em caso negativo, o porquê de não poderem fazê-lo.

**O Brasil afirmou
que certos países
demandantes
atuam com uma
mentalidade de
“receber-e-receber”,
ao invés de “dar e
receber”...**

Negociações bilaterais: CE e EUA identificam os setores de “avanço”

As negociações bilaterais foram ainda mais focadas. Razão disto foi o fato de os grandes países demandantes terem apontado diretamente aos mercados mais

críticos de exportação. Dentre tais países encontram-se Brasil, Índia, China, os quatro grandes mercados da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, sigla em inglês), Indonésia, Malásia, Filipinas e Tailândia.

O Embaixador Fernando de Mateo, que preside as negociações de serviços na OMC, também adotou um enfoque setorial nas consultas que mantém atualmente com um grupo de 24 embaixadores seletos da OMC.

PEDs querem avanços em agricultura e NAMA

Muitos PEDs relutam em aceitar compromissos substantivos e em estabelecer novos calendários para apresentar as ofertas revisadas de liberalização enquanto não haja maior clareza quanto ao resultado das negociações em matéria de agricultura e de NAMA. O Brasil afirmou que certos países demandantes atuam com uma mentalidade de “receber-e-receber”, ao invés de “dar e receber”, posição considerada mais apropriada para uma conclusão mutuamente benéfica da Rodada Doha. O Brasil também propôs que, caso novos calendários sejam estabelecidos para a apresentação das ofertas revisadas, a data deveria ser fixada três meses após a definição das modalidades para as negociações sobre a agricultura e NAMA.

O Grupo Africano chamou atenção para a importância de gerar oportunidades “significativas” em matéria de comércio de serviços em setores nos quais os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) possuem verdadeira capacidade de fornecimento. Muitos PMDRs pediram a seus parceiros comerciais que atribuam quotas específicas para o Modo 4, unicamente para os PMDRs. O Grupo Africano também solicitou a outros Membros da OMC que flexibilizem os requisitos para obtenção de vistos de trabalho para PMDRs, como forma de tratamento especial e diferenciado.

Tradução e adaptação de artigo publicado originalmente em BRIDGES Monthly Review Year 11, Number 3, May 2007. Disponível em <<http://www.ictsd.org/monthly/index.htm>>

Por que os produtos especiais e o mecanismo especial de salvaguarda são essenciais para a China?

Ni Hongxing*

Tal qual muitos outros países em desenvolvimento (PEDs), a China possui uma imensa população de baixa renda e agricultores de culturas de subsistência que não podem competir em mercados abertos internacionais.

Estes lavradores seriam ainda mais vulneráveis se a maior liberalização do comércio substituísse produtos domésticos por importados, o que achataria os preços internos. Para que este cenário não se torne realidade, é imperativo que as negociações agrícolas da Rodada Doha forneçam flexibilidades adequadas e efetivas aos produtos agrícolas de PEDs, de vital importância para os agricultores de culturas de subsistência.

A indicação de produtos especiais (PEs) e um Mecanismo Especial de Salvaguarda (MES) são cruciais para a consecução dos objetivos de desenvolvimento da Rodada Doha. A Declaração Ministerial de Hong Kong declara explicitamente que os membros da OMC devem ter flexibilidades que permitam a designação de um número apropriado de linhas tarifárias como PEs, guiada por indicadores de segurança alimentar, importância para o consumo interno e desenvolvimento rural.¹ A Declaração também estabelece que um MES, baseado no volume de importação e nos preços, será estabelecido para PEDs membros da organização.

A importância econômica da agricultura

A China é um dos principais países agrícolas em desenvolvimento, com população de 1,3 bilhão de pessoas, das quais 940 milhões vivem em áreas rurais e 500 milhões dependem da agricultura. O setor não apenas garante a segurança alimentar: ele é a base da existência e desenvolvimento da maior parte da população do país e fornece uma fonte de renda e sustento para 900 milhões de habitantes na zona rural. A partir dessa realidade, garantir segurança alimentar sempre foi uma prioridade para o governo chinês. Apesar de a economia chinesa ter crescido rapidamente nos últimos anos, a agricultura ainda tem grande importância para a economia nacional. Em 1978, respondia por 28,1% do Produto Interno Bruto (PIB)

e representava 70,5% dos empregos nacionais. Em 2005, a agricultura correspondia a 12,5% do PIB chinês e 43% dos empregos no país. Isso demonstra que a agricultura possivelmente permanecerá como base da economia nacional no futuro.

Agricultura na China

A produção agrícola chinesa é predominantemente familiar e de baixa escala (252 milhões de propriedades rurais de caráter familiar, em 2005). A extensão das propriedades é bastante restrita e muitos agricultores produzem uma diversidade de culturas de subsistência em lotes de aproximadamente meio hectare. Devido à grande população, recursos de água per capita correspondem a apenas um quarto da média mundial. Além dos quase 504 milhões de trabalhadores rurais empregados em 2005, perto de 300 milhões estavam envolvidos com cultivo, extração vegetal, criação de animais e pesca.

Em razão da variedade de recursos agrícolas e condições climáticas, assim como a pequena produção em escala, a agricultura da China é diversificada e regionalizada. Estatísticas mostram que trigo, arroz e milho ainda são os grãos mais importantes, essenciais para a segurança alimentar doméstica e o sustento dos agricultores, além de serem a base do desenvolvimento local em algumas áreas.

Nas províncias de Hubei, Anhui, Sichuan, Jiangsu e Hunan, a maior parte dos pequenos agricultores depende da produção de canola (estas regiões representam mais de 60% das áreas de canola do país). A China também é uma grande consumidora e produtora de algodão. Nas mais de 100 regiões produtoras de algodão do país, mais de 60% dos rendimentos agrícolas provêm da produção desta lavoura. Outro produto é o açúcar que se tornou o setor líder e a mais importante fonte de renda em algumas províncias ocidentais. Na região autônoma de Guangxi e na provincial de Yunnan, por exemplo, 60% dos agricultores saíram da

Dados sobre a China

- Área total: 9,326,410 km²
- Área de cultivo: 10%
- População total : 1.3 bilhões
- População rural: 949,070,000
- População urbana: 357,210,000
- Principais produtos: grãos, algodão, óleos comestíveis, açúcar, chá, frutas, carne, leite, lã, ovos e mel
- Percentagem de trabalho no setor agrícola em relação ao total nacional: 43%
- Renda média urbana per capita: US\$ 1,359.6
- Renda média rural per capita: US\$ 421.7
- Tarifa agrícola média: 15%
- Pico de tarifa agrícola: 65%
- Valor de importações agrícolas em 2006: US\$ 277,770,000
- Valor de exportações agrícolas em 2006: US\$ 220,500,000
- Produto Interno Bruto (PIB): US\$ 2.23 trilhões
- Entrada na OMC: 2001
- Posições adotadas na Rodada Doha de negociações agrícolas: membro da coalizão G-20 de países em desenvolvimento que buscam reduções substanciais em subsídios e tarifas agrícolas; membro do grupo G-33, que busca promoção de Produtos Especiais e Mecanismos Especiais de Salvaguarda; e membro do grupo RAMs, que advoga a favor de flexibilidades adicionais para países que acabaram de entrar na OMC.

* Todos os números referem-se a 2005, a não ser que indicado diferentemente.

pobreza com plantações de cana-de-açúcar. A criação de animais também é uma grande fonte de renda e um mecanismo que absorve o excedente de mão-de-obra rural, um bom negócio para o desenvolvimento rural.

Considerações sociais

Nas áreas rurais, o desemprego é alto e a renda dos agricultores permanece baixa – o que traz uma grande diferença econômica entre os habitantes da zona rural e da zona urbana. A estimativa de residentes rurais desempregados encontra-se por volta de 150 milhões, e a renda média per capita por um dia de trabalho nessas áreas é de US\$1,30. O desemprego rural e a pobreza aumentam caso a Rodada Doha resulte em maior desestabilização do setor agrícola.

A proporção de renda entre a população rural e a urbana é de 1 para 3,2 e continua aumentando. Em 2001, a renda per capita de um habitante da zona urbana era de 6.860 yuans, enquanto a de um agricultor era de 2.366 yuans. Cinco anos mais tarde, o dígito para os moradores urbanos passou para 10.493 yuans (US\$ 1.359,60), mas apenas 3.255 yuans (US\$ 421,70) para os rurais.

A pobreza rural continua a ser um constrangimento para o desenvolvimento sócio-econômico chinês. Desde meados de 1980, o governo tem lançado ações organizadas para aliviar a pobreza, acompanhadas de políticas de apoio. Apesar desses esforços,

ainda existem de 150 a 200 milhões de agricultores chineses vivendo com menos de um dólar por dia. A baixa renda e a falta de medidas de segurança social fazem da agricultura a questão de sustento mais difícil no país.

Comércio agrícola e produtividade

A agricultura chinesa em geral e as commodities em particular não são competitivas. A reestruturação dos setores é difícil e custosa e a liberalização comercial traz efeitos extensivos e de longo alcance. A agricultura depende fortemente de recursos naturais limitados na China, particularmente terra e água. Frente à alta proporção da população que vive em áreas rurais, a pobreza de recursos e a prevalência de cultivos de pequena escala, os agricultores chineses estão em clara desvantagem, e a balança comercial agrícola deve permanecer negativa em longo prazo.

Desde a entrada da China na OMC, há cinco anos, o comércio agrícola cresceu de US\$ 21,9 bilhões em 2001 para US\$ 44,3 bilhões em 2005. O excedente de US\$ 2 bilhões reverteu-se em um déficit de US\$ 8,3 bilhões em 2004. Em 2005 e 2006, os déficits do comércio agrícola chegaram a US\$ 2,5 bilhões e US\$ 4,9 bilhões respectivamente.

A China ainda enfrenta o desafio de equilibrar o fornecimento e a demanda. A chave

para um resultado harmonioso entre o comércio agrícola e o desenvolvimento rural doméstico é manter um nível tarifário que previna o declínio agudo dos preços domésticos conforme as importações aumentem. Desde o início das reformas e do estabelecimento da política de abertura comercial, a produtividade geral da agricultura registrou considerável melhora, com ganhos expressivos na produção de grãos, colheitas, criação de animais e produtos de cultura aquática.

Apesar de o volume da produção doméstica de muitos produtos ter aumentado significativamente, como é o caso do leite e do óleo comestível, o resultado per capita dos principais produtos da agricultura permanece baixo, o que torna a garantia de suprimento adequado um desafio. Em 2006, o consumo de grãos per capita na China foi apenas um sexto do consumo dos EUA, Canadá e Dinamarca. O consumo per capita de carne, ovos, leite e produtos de cultura aquática também é baixo. Em 2010, o consumo de grãos deve alcançar 405 kg por pessoa e, em 2020, 410 kg. O consumo de carne, ovos, leite, frutas e vegetais também aumentará conforme a estrutura nutricional e os padrões de consumo mudem.

Claramente, a China já obteve bons resultados em relação à melhora da renda agrícola, redução da pobreza e promoção do desenvolvimento econômico rural. Desde meados de 1990, o fornecimento e os padrões

Tabela 1

Contribuição da Agricultura à Economia Nacional da China

Ano	Valor agregado na indústria primária (em relação ao PIB)	População empregada na indústria primária (em relação ao total de empregos)	Força de trabalho em áreas rurais (em relação ao total de empregos)	Vendas a varejo em áreas rurais (em relação ao total nacional)	Importação de bens agrícolas (em relação ao total nacional de importações)	Exportação de bens agrícolas (em relação ao total nacional de exportações)
1978	28.1	70.5	5.4	67.6
1980	30.1	68.7	4.8	65.7
1985	28.4	62.4	13.5	56.5	12.1	24.5
1990	27.0	60.1	13.4	53.1	16.1	17.2
1995	20.5	52.2	18.7	40.0	9.3	9.4
2000	16.3	50.0	21.0	38.2	5.0	6.3
2001	15.8	50.0	21.6	37.4	4.9	6.0
2002	15.3	50.0	22.4	36.7	4.2	5.6
2003	14.6	49.1	23.8	36.3	4.6	4.7
2004	13.3	46.9	25.4	34.1	5.0	3.9
2005	12.5	44.7	26.9	32.8	4.3	3.6

Fonte: China Statistical Yearbook

de demanda têm passado por uma mudança histórica, afastando-se da escassez de longo prazo do passado rumo a um equilíbrio básico. Alguns anos de melhores colheitas resultam até em excedentes.

Consequências da entrada na OMC

Em seu processo de acesso à OMC, a China assumiu compromissos extensos e substanciais e abriu de forma expressiva o seu mercado agrícola. Como resultado, a média tarifária para produtos agrícolas caiu 66% (de 54% em 1992 para 17,9% em 2001). Mais especificamente, 73% das linhas tarifárias agrícolas da China foram cortadas em 60%, enquanto as linhas tarifárias de importância vital para a economia e o sustento da população foram cortadas em mais de 50%. Após a entrada na OMC, a média tarifária para produtos agrícolas na China diminuiu para 15%, menos de um quarto da média mundial.

Ao reduzir suas tarifas agrícolas em 72% desde o início do processo de acesso à OMC, a China excedeu o compromisso de corte tarifário assumido por outros membros na Rodada Uruguai do GATT. Devem ainda ser levados em conta os cortes projetados para a Rodada atual. Ademais, a estrutura tarifária da China é simples, sem picos tarifários, e, comparativamente, a tarifa mais alta da China é muito mais baixa do que a de muitos outros Membros da OMC. Para a maioria dos produtos agrícolas, as tarifas são fixadas em termos ad valorem, e as quotas tarifárias são altas para produtos como grãos, algodão, óleo comestível e açúcar. Tarifas in-quota são muito baixas, com variação de 1 a 5%,

enquanto a tarifa over-quota mais alta é de apenas 65%. Neste sentido, a China tornou-se um dos mercados agrícolas mais abertos do mundo. Desde a entrada do país na OMC, as importações agrícolas chinesas cresceram mais de 20% ao ano.

A maior parte das importações da China é de sementes de óleos comestíveis, óleos comestíveis e produtos animais. A importação de sementes de óleo comestível (a soja responde por 95%) aumentou substancialmente, de US\$ 2,6 bilhões em 2002 para US\$ 7,9 bilhões em 2006, o que equivale a um quarto do total das importações agrícolas do país. As importações de algodão passaram de US\$ 2 bilhões em 2002 para US\$ 4,9 bilhões em 2006, e ultrapassaram as importações de óleo comestível e produtos animais como a segunda commodity em volume. As importações de óleo comestível cresceram de US\$ 1,4 bilhão em 2002 para US\$ 3,8 bilhões em 2004. Outra categoria de importações que sofreu aumento drástico foram os derivados de animais, especialmente em três subcategorias: (i) peles e pêlos de animais para aplicação industrial, o que corresponde a 60% das importações de produtos animais; (ii) miúdos, tripas, pernas e asas de frango, apreciados apenas por consumidores chineses; e (iii) produtos de alto valor agregado, tais como laticínios e bifes de carne bovina e ovina de alta qualidade. Desde 2000, as importações de produtos animais têm ultrapassado as exportações.

A entrada de produtos agrícolas altamente subsidiados na China, tais como a soja, o algodão, a lã e o óleo vegetal, já causou impactos negativos no desenvolvimento agrícola da China e no sustento de seus agricultores. Entre diversos fatores que

contribuíram para isso, destacam-se as baixas tarifas e amplas cotas tarifárias, que levaram a ondas de importação que prejudicaram os preços domésticos. A alta demanda falhou em estimular o correspondente aumento nos preços domésticos e os preços de alguns produtos diminuíram. O preço da soja nacional, por exemplo, caiu 8,9% em 2005 e 5,1% em 2006 – o que impactou diretamente na renda dos agricultores. A estrutura tarifária especial da China afirma que qualquer corte na Rodada Doha será real. Os cortes tarifários de produtos especiais trarão consequências negativas aos agricultores chineses de pequena escala.

As características especiais da agricultura chinesa tornam imperativo que o país minimize os impactos negativos da liberalização comercial, por meio da implementação de flexibilidades efetivas nas negociações agrícolas da Rodada Doha. Os PEs e as MESs são, assim, vitais para assegurar segurança alimentar, sustentabilidade dos agricultores e o desenvolvimento rural na China.

** Ni Hongxing trabalha para o Centro de Promoção do Comércio Agrícola na China. Ele também é representante do Diretor-geral do Escritório de Comércio Agrícola do Ministro da Agricultura da China.*

Artigo originalmente publicado em Bridges Monthly Review, ano 11, n.3, mai. 2007.

¹ De acordo com os quadros do acordo de julho de 2004, produtos especiais – baseados na segurança alimentar, importância para o consumo interno e desenvolvimento rural – serão elegíveis para ‘tratamento mais flexível’, isto é, cortes tarifários mais baixos do que o de outros produtos agrícolas. Critérios de seleção adicional e a definição mais precisa de ‘tratamento mais flexível’ ainda estão sob negociação.

Tabela 2

Importações e Exportações Agrícolas Valores e Taxas de Crescimento Anuais 2001-2006						
	Valor total de importações e exportações	Taxa de crescimento anual para valor de importações e exportações (%)	Valor de Importações (\$ 100 milhões)	Taxa de crescimento anual para Importações (%)	Valor de Exportações (\$ 100 milhões)	Taxa de crescimento anual para Exportações (%)
2001	218.64		99.62		119.02	
2002	236.38	8.11	101.76	2.15	134.62	13.11
2003	323.31	36.78	164.49	61.65	158.82	17.98
2004	411.71	27.34	247.53	50.49	164.18	3.37
2005	442.64	7.51	245.76	-0.71	196.88	19.91
2006	498.26	12.57	277.77	13.02	220.50	12
Média da Taxa de Crescimento Anual 2002-2006		18.46		25.32		13.27

Fonte: Customs Database, China

Transferência de Tecnologia: novos rumos

John H. Barton*

O caráter da transferência de tecnologia tem mudado profundamente nas últimas décadas. Isso trouxe impactos profundos para a definição de políticas que podem beneficiar países em desenvolvimento (PEDs) e, portanto, as negociações internacionais.

No debate ocorrido na década de 70 sobre transferência de tecnologia, o paradigma envolvia o licenciamento de tecnologia da sede de uma empresa multinacional para o país da subsidiária ou de produtores licenciados para o mercado local. As maiores preocupações diziam respeito aos altos custos da tecnologia (custos esses muitas vezes disfarçados por preços de transferência ou taxas de gerenciamento); à limitada utilização da tecnologia pelo país receptor, devido a cláusulas restritivas; e ao fato de os licenciados freqüentemente não terem acesso a tecnologias de ponta.

Mudanças fundamentais

Hoje o mundo é diferente. Muitos PEDs tornaram-se mais sofisticados tecnologicamente. A diferença tecnológica entre 1976 e 2006 é significativa, principalmente no que tange ao número de técnicos e cientistas capacitados, ao nível da indústria científica e à magnitude da pesquisa científica nacional e de programas de financiamento. Certamente esta mudança tem mais impacto em nações maiores e de receita média, como é o caso do Brasil, China e Índia, e impacto bem menor em nações mais pobres, como as da África. A mudança pode ser dramaticamente verificada com o surgimento de estruturas de pesquisas multinacionais localizadas em PEDs como a China.

Além disso, o mundo agora é globalizado: o livre comércio difundiu-se e, em muitos setores, economias de escala favorecem uma produção que atende a mais de um país. O resultado tem sido o aumento da especialização e do comércio, tanto de componentes quanto de produtos finais com origem em diferentes países. As cadeias de produção dos produtos são freqüentemente espalhadas pelo globo. Chips de computadores podem ser desenhados em um primeiro país, manufaturados num segundo, divididos e testados num terceiro e inseridos em computadores em um quarto país, juntamente com um software que foi desenvolvido num quinto. Fornecedores de autopeças tornam-se independentes

das montadoras e assumem grande fatia da pesquisa e desenvolvimento (P&D) de um carro. Nesse contexto, de modo geral, as multinacionais investem em um PED que será a base de exportação para um mercado global ou processo de produção. A China é, em parte, uma exceção, pois ao mesmo tempo em que possui um extenso mercado doméstico, muito do investimento e da produção do país também estão voltados para a exportação.

...o fluxo tecnológico tornou-se fortemente político, não apenas em razão do movimento global de proteção à Propriedade Intelectual, mas também por força do protecionismo tecnológico.

Tais mudanças influenciaram os incentivos e as barreiras para produtos de empresas do mundo em desenvolvimento, ou seja, aquelas administradas e de propriedade de nacionais desses países (ainda que possuam alianças ou joint ventures com empresas globais). Tais empresas enfrentam competição global e local e precisam encontrar um lugar na já elaborada estrutura de produção internacional.

Como resultado do livre comércio e da globalização, a estrutura regulatória internacional também encontra-se diferente. Hoje em dia, uma firma local de um PED não terá um mercado protegido para iniciar seus trabalhos, como ocorreu com as empresas estadunidenses no início do século XIX. E, em razão da proteção da

propriedade intelectual estabelecida pelo TRIPS, esta empresa também não poderá iniciar seus trabalhos imitando tecnologias já existentes, como fizeram os japoneses em meados do século XX.

Além disso, o fluxo tecnológico tornou-se fortemente político, não apenas em razão do movimento global de proteção à Propriedade Intelectual, mas também por força do protecionismo tecnológico. O fato de o livre comércio gerar benefícios mútuos é amplamente reconhecido, mesmo que seja de difícil implementação política. Menos reconhecido, ao menos entre políticos, é o argumento paralelo de que a troca de conhecimento leva a uma fertilização cruzada e à aceleração dos benefícios do livre comércio.

Políticas nacionais de desenvolvimento tecnológico

Neste novo mundo, os países buscam encorajar o desenvolvimento de suas próprias indústrias de ponta. Qualquer política de desenvolvimento tecnológico precisa estar baseada em um critério de subsídio racional. No mundo desenvolvido, as análises econômicas de subsídios para pesquisa consideram que uma grande parte dos investimentos feitos para o desenvolvimento de novas tecnologias não será recuperada pelo investidor. Por esta razão, tais subsídios devem ser outorgados àquelas indústrias nas quais os benefícios sociais da tecnologia serão significativamente maiores do que os lucros revertidos ao investidor.

Para um PED, cabe considerar uma circunstância adicional, que é análoga ao tradicional subsídio a novas empresas. Se existe uma imperfeição no mercado que dificulta o início das atividades de uma indústria, o subsídio ou proteção é justificado se a empresa for capaz de sobreviver sem qualquer proteção após o impulso inicial. Muitos países desenvolvidos (PDs) e PEDs fizeram uso – com sucesso – de várias formas de subsídios para impulsionar determinadas tecnologias, desde semicondutores para aeronaves

até tecnologias de aplicação médica e agrícola. Economicamente, um PED tem condições de conceder subsídios razoáveis a uma indústria em tais circunstâncias. Todas as objeções econômicas comuns às intervenções governamentais servem para alertar que esta abordagem não é sempre a melhor: os governos geralmente têm um pior desempenho que o mercado para “escolher os vencedores”, uma vez que os interesses políticos não andam de mãos dadas com os econômicos, e também porque, no fim, torna-se politicamente difícil acabar com subsídios ou proteções já concedidos. Algumas questões permanecem: subsídios específicos, assim como subsídios gerais (como, por exemplo, educação ou largos incentivos fiscais) são por vezes economicamente racionais.

Recursos Humanos

A transferência de tecnologia é um problema essencialmente de fluxo de conhecimento humano de uma pessoa a outra. Isso pode ocorrer por meio da educação, da literatura científica ou do contato humano direto. Enquanto o direito se vale de licenças que regulam permissões de uso de certas tecnologias em determinado contexto, é o nível humano que domina a realidade gerencial e econômica.

Apesar de algumas invenções terem sido criadas por pessoas com pouca educação, hoje a maior parte delas é feita por aqueles com formação básica em ciência e tecnologia. A redução das invenções à aplicação comercial, normalmente, requer empresários habilidosos e, conforme a área, também mecânicos, técnicos de laboratórios e desenvolvedores de software, todos bem capacitados. Muitas dessas habilidades são necessárias para adaptações e aplicações bem pensadas da tecnologia em outro campo. Por isso, um amplo leque de habilidades científicas e tecnológicas é absolutamente crucial para que um país participe efetivamente da economia tecnológica internacional.

Existem inúmeras abordagens internacionais para melhorar o acesso do mundo em desenvolvimento aos recursos tecnológicos que devem ser consideradas nas negociações. Tais iniciativas incluem: (i) aperfeiçoamento dos programas de apoio à formação técnica; (ii) programas de intercâmbio para bacharéis em ciência e tecnologia originários de PEDs para trabalhos práticos; e (iii) maior facilidade para obtenção de vistos por estudantes e cientistas.

Tecnologias do setor público

Em volume, as pesquisas do setor público no mundo desenvolvido ultrapassam em muito as do setor privado no mundo em desenvolvimento. Apesar disso, o setor público de PEDs fornece menos tecnologia a sua economia do que o setor privado internacional. Nesse sentido, o papel do apoio do setor público é mais no sentido de construir uma infra-estrutura capacitadora do que criar novas indústrias nos PEDs. A área agrícola é uma óbvia exceção, já que grande parte desta pesquisa é realizada no setor público nacional ou global. E, conforme apontado acima, incentivos públicos podem ser por vezes úteis para dar o impulso inicial a uma nova indústria.

Estima-se que a maior parte da tecnologia relevante para o mundo em desenvolvimento deriva do setor privado originário de países desenvolvidos...

Existem muitas outras questões no setor público que podem ser úteis à discussão de negociações futuras. Essas questões incluem: (i) mecanismos de acesso à tecnologia de empresas globais na área de biotecnologia; (ii) crescentes incentivos governamentais, tanto em PDs como em PEDs, para o desenvolvimento de pesquisas médicas relevantes para a realidade dos PEDs; e (iii) cobertura dos custos de distribuição dos produtos necessários para tais pesquisas. Também será importante: (i) reconhecer a necessidade de maior envolvimento do setor público em nações receptoras de tecnologia, sobretudo nas áreas de energia e tecnologias ambientais; (ii) organizar bases de dados sobre o desempenho dos setores em âmbito global, com vistas a definir as áreas nas quais os investimentos do setor público em pesquisa precisam ser melhor focados; (iii) esclarecer

as regras patentárias para expandir as licenças de pesquisas e minimizar o impacto negativo das patentes nas pesquisas; e (iv) negociar acordos para diminuir o impacto de restrições de segurança nacional na liberdade do desenvolvimento tecnológico e da ciência.

O papel do setor privado

Estima-se que a maior parte da tecnologia relevante para o mundo em desenvolvimento deriva do setor privado originário de PDs, e isso se dá por meio de licenciamentos ou investimentos externos diretos. A participação desse setor privado é o caminho natural para uma empresa local obter sua tecnologia inicial. De acordo com o setor e o país, a empresa pode manter sua participação para alcançar uma posição essencial na cadeia de produção internacional, algumas vezes até mesmo com tecnologia própria, e pode até chegar a produzir seus próprios produtos para o mercado doméstico e para a exportação.

Aqui, os tópicos mais importantes a serem considerados para negociações futuras incluem: (i) princípios para leis de segredos industriais; (ii) desenvolvimento de políticas para compra de itens de saúde (e outros), por instituições estatais, a fim de assegurar o fornecimento às demandas das nações em desenvolvimento; (iii) mecanismos que inibam a formação de acordos bilaterais que venham a modificar o equilíbrio estabelecido no Acordo sobre Aspectos do Direito de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs, sigla em inglês); (iv) renegociações de dispositivos relacionados à tecnologia nos acordos antidumping e sobre subsídios da OMC, de forma a assegurar que a concessão de subsídios a níveis razoáveis não seja penalizada; e (v) medidas antitruste para assegurar que o fluxo internacional de tecnologia seja conduzido com um grau mínimo de competitividade.

Implicações gerais

Claramente, muitas áreas pedem atenção multilateral. A análise acima, contudo, já apresenta uma agenda que é diferente da tradicional agenda em matéria de transferência de tecnologia. Por isso, as idéias aqui expostas devem ser testadas em estudos futuros. Tais estudos poderiam ser baseados em casos sobre indústrias específicas e o relativo sucesso ou fracasso dos PEDs emergentes nesta área. Além disso, o papel dos subsídios merece uma análise

própria, à luz de seu sucesso histórico e entendimento atual que quase sempre os rejeitam. Qual a experiência atual? A efetividade da educação tecnológica deveria ser estudada, bem como a efetividade de pesquisa básica e benefícios fiscais como mecanismos que encorajam o desenvolvimento de tecnologia mundial, incluindo os princípios do tratamento de subsídios de P&D, as provisões de tratados bilaterais de investimento, que podem ir além do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs, sigla em inglês) da OMC, da mesma forma que tratados bilaterais normalmente vão além do Acordo TRIPs.

Mais do que tudo, qualquer negociação deve ser feita em um contexto que favoreça a formação de uma comunidade científica e tecnológica global, na qual cada cientista ou engenheiro, em qualquer lugar do mundo, tenha oportunidade de contribuir para a ciência e tecnologia, necessárias para o planeta. É importante que empresas e instituições de pesquisa de PEDs sejam capazes de participar do processo tecnológico global. Um tratado de acesso ao conhecimento e tecnologia – que regulamentasse questões como subsídios, vistos e acesso à informação científica – traria benefícios tanto a PEDs quanto a PDs. Como o mundo torna-se cada vez mais global, em termos tecnológicos, será essencial remover restrições para o licenciamento de tecnologia e investimentos em empresas de base tecnológica assim como remover barreiras implícitas nos padrões correntes dos princípios sobre subsídios e antidumping da OMC. Certamente existem exceções apropriadas para proteger a segurança nacional, mas elas devem ser implementadas em um cenário que prevaleça o livre fluxo de pessoas e idéias técnicas e científicas. O atual estágio da Rodada Doha ainda não permite visualizar a melhor estratégia: se essa visão deve ser aplicada no contexto de uma rodada modificada ou expandida ou em detalhadas revisões e entendimentos dos corpos legais já existentes na OMC. O mais importante será buscá-la.

** John H. Barton é professor emérito de Direito na Escola de Direito de Stanford. O autor baseou seu artigo em um estudo mais aprofundado realizado pelo ICTSD, intitulado New Trends in Technology Transfer: Implications for National and International Policy.*

Artigo originalmente publicado em Bridges Monthly Review, ano 11, n.3, mai. 2007.

Energia: novo pilar da integração regional sul-americana?

Com a realização da 1ª Cúpula Energética Sul-Americana, na Ilha de Margarita, Venezuela, em meados de abril deste ano, a questão energética consolidou-se como um dos principais estímulos para a integração da região e para a afirmação de alguns países no cenário político internacional. Concomitantemente, cada vez mais o setor energético é objeto de divergências intra-regionais e de políticas nacionalistas implementadas por alguns países da América do Sul.

O debate sobre a questão energética em âmbito regional não é novidade. A Organização Latino-americana de Energia (OLADE), com sede em Quito, Equador, foi criada em novembro de 1973. Atualmente composta por 26 países, a OLADE tem como principais objetivos promover ações conjuntas que protejam a soberania sobre os recursos energéticos da região, viabilizem sua utilização racional e facilitem a distribuição dos recursos no âmbito latino-americano.¹

Destaca-se, ainda, o tratamento institucional dispensado ao tema tanto no âmbito do Mercosul quanto no da Comunidade Andina (CAN). No Mercosul, ressaltam-se as seguintes iniciativas: (i) Reunião de Ministros de Minas e Energia; (ii) Sub-Grupo de Trabalho nº 9, sobre energia; e (iii) Grupo de Trabalho Especial sobre Biocombustíveis.

Já na CAN, é importante ressaltar que o próprio Protocolo de Cartagena – acordo constitutivo da Comunidade – menciona, em seu artigo 104, a energia como uma das prioridades no desenvolvimento de ações conjuntas que promovam a integração física e econômica da região. Para a consecução de tais objetivos, foi criado o Conselho de Ministros de Energia, Eletricidade, Hidrocarbonetos e Minas que, por sua vez, estabeleceu a Aliança Energética Andina, no âmbito da qual diversas iniciativas foram tomadas. Dentre elas, destacam-se: (i) a elaboração do Marco Geral para a Interconexão Subregional de Sistemas Elétricos e Intercâmbio Intracomunitário de Eletricidade; (ii) a criação do Comitê Andino de Organismos Normativos e Organismos Reguladores de Serviços de Eletricidade; e (iii) a criação do Comitê Permanente de Especialistas Nacionais em Gás.²

Além disso, a discussão sobre o tema em âmbito regional relaciona-se à grande importância econômica dos recursos energéticos para a América do Sul. A tabela nº 1 mostra a proporção de exportações e importações de recursos energéticos face ao total de comércio exterior registrado em cada um dos países da região em 2006.³ Esta importância é reforçada pelo fato de que tais recursos são os principais produtos das pautas de importação e exportação

Tabela 1

Recursos energéticos na pauta de exportação/importação dos países da América do Sul (2006)

País	Exportação		Importação	
	Principal produto?	Quantos dentre os 10 produtos mais exportados?	Principal produto?	Quantos dentre os 10 produtos mais importados?
Argentina	Não	2	Não	2
Bolívia	Sim	2	Sim	1
Brasil	Sim	1	Sim	5
Chile*	Não	0	Sim	4
Colômbia	Sim	4	Não	1
Equador	Sim	3	Sim	5
Paraguai	Não	0	Sim	2
Peru	Não	1	Sim	2
Uruguai	Não	1	Sim	4
Venezuela	Sim	3	Não	1

* dados relativos a 2005

de diversos países sul-americanos, como mostra a tabela nº 2.⁴

Os dois eixos da questão energética na América do Sul

A questão energética na América do Sul pode ser analisada a partir de dois eixos: o primeiro deles tem como base a atuação individual dos países da região; e o segundo, a atuação do continente sul-americano como um todo. Cada um desses eixos possui um aspecto interno e outro externo que se contrapõem.

Quanto ao aspecto interno do primeiro eixo, é importante verificar o tratamento dispensado ao tema da energia no âmbito das políticas públicas internas dos países da região. Com a ascensão de governos de esquerda, alguns países da América do Sul implementaram políticas nacionalistas para os recursos energéticos. A finalidade era retomar o controle estatal sobre o setor energético e estabelecer regras mais limitadas para a participação de empresas privadas (em especial no que se refere à exploração e comercialização de hidrocarbonetos, como gás natural e petróleo). Os exemplos de maior destaque são Bolívia, Equador e Venezuela – coincidentemente, os três países nos quais o setor energético desempenha papel preponderante nas respectivas economias nacionais (ver tabela nº 1).

Em relação à Bolívia, o Decreto 28.701, de maio de 2006, nacionalizou os hidrocarbonetos (ver Pontes Quinzenal, v.1, n.9, 19 mai. 2006). Conseqüentemente,

os contratos existentes entre o governo boliviano e as empresas estrangeiras que atuavam no setor (como a estatal brasileira Petrobrás) foram renegociados, de modo que 80% das receitas das exportações, aproximadamente, ficassem com a estatal boliviana do setor, a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Com o Decreto 29.122, editado em maio deste ano, a Bolívia outorgou o monopólio da exportação de petróleo e gasolina à YPFB, fato que motivou a recente venda das duas refinarias que a Petrobrás mantinha em território boliviano, por US\$ 112 milhões.

... o governo Lula pretende consolidar o biocombustível como principal fonte de energia alternativa ao petróleo e liderar a iniciativa de expansão internacional de sua produção.

No Equador, destaca-se a estatização da empresa estadunidense Occidental Petroleum Corporation (Oxy), ocorrida em maio do ano passado. Esta medida motivou também a suspensão das negociações de um tratado de livre comércio entre Equador

e Estados Unidos da América (EUA) (ver Pontes Quinzenal, v.1, n.10, 31 mai. 2007). Além disso, ao tomar posse no início deste ano, o novo Presidente equatoriano, Rafael Correa, indicou a possibilidade de rever os contratos de exploração de hidrocarbonetos hoje em vigor.

A Venezuela, por fim, desde a eleição de Hugo Chávez em 1998, colocou em marcha um processo de retomada do controle estatal sobre o setor energético. A própria constituição venezuelana de 1999, em seu artigo 302, considera a atividade petrolífera um monopólio estatal e os Decretos 310 e 1.502, de setembro de 1999 e novembro de 2001, respectivamente, declaram ser de propriedade do Estado todos os hidrocarbonetos do território venezuelano. Em fevereiro deste ano, o governo venezuelano editou o Decreto 5.200, que determina a substituição dos contratos de exploração da Faixa do Orinoco pela constituição de empresas mistas, nas quais a estatal venezuelana do setor – Petroleos de Venezuela (PDVSA) – deve deter 60% de participação acionária.

O aspecto externo deste primeiro eixo, por sua vez, refere-se à participação da questão energética na pauta de política externa dos países da América do Sul. Alguns países da região – em especial Brasil e Venezuela – aproveitam-se da força de seus setores energéticos para afirmarem sua posição no cenário político internacional, ainda que com objetivos distintos. No caso brasileiro, o governo Lula pretende consolidar o biocombustível como principal fonte de energia alternativa ao petróleo e,

Tabela 2

Comércio Exterior de Energia na América do Sul em 2006

País	Exportações (% do total)	Importações (% do total)
Argentina	13.51%	4.26%
Bolívia	47.94%	7.97%
Brasil	7.93%	17.12%
Chile *	1.74%	19.94%
Colômbia	39.22%	2.69%
Equador	63.07%	19.66%
Paraguai **	0%	12.09%
Peru	4.54%	19.27%
Uruguai	4.51%	28.16%
Venezuela	65.21%	0.33%

* dados relativos a 2005

** dentre os 50 principais produtos de exportação paraguaios - que equivalem a 90,15% do total exportado pelo país - não havia nenhum relacionado a energia.

assim, liderar a iniciativa de expansão internacional de sua produção. Nesse sentido, o Brasil firmou, desde o início do ano, diversas parcerias com outros países, dentre os quais destacam-se os EUA (ver Pontes Quinzenal, v.2, n.1, 28 mar. 2007), Itália e Equador.

No caso venezuelano, o governo Hugo Chávez deseja fortalecer alianças políticas e ampliar sua esfera de influência ideológica, especialmente na América Latina. Nesse sentido, os investimentos na Bolívia aumentaram significativamente após a nacionalização dos hidrocarbonetos. A produção de petróleo destinada à Nicarágua no esquema de preços preferenciais, acordado no âmbito da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), também aumentou em 100 milhões de barris.

Ainda dentro do aspecto externo do primeiro eixo, cumpre destacar o papel desempenhado pela Petrobrás e a PDVSA no processo de afirmação de Brasil e Venezuela no cenário internacional. Em relatório recentemente divulgado, a Comissão Econômica da ONU para a América Latina (CEPAL) ressalta o papel das duas estatais nos investimentos diretos estrangeiros (IDEs) realizado pelos países latino-americanos e, em particular, por estes dois países sul-americanos. O relatório da CEPAL destaca a compra da empresa Gaseba – maior distribuidora de gás natural no Uruguai – e das ações da Shell Distribuidora neste país, na Colômbia e no Uruguai pela Petrobrás. No que tange à PDVSA, o relatório indica que, dos US\$ 2,5 bilhões de IDEs da Venezuela, US\$ 1 bilhão foram realizados pela estatal petrolífera, especialmente por meio de parcerias e acordos de cooperação com China e Irã.⁵

O segundo eixo, que toma por base a região sul-americana como um todo, tem como aspecto interno os desentendimentos entre os países da região em relação a questões energéticas. O principal exemplo é a polêmica que envolve Brasil e Bolívia quanto à situação da Petrobrás após a nacionalização implementada pelo país andino. No entanto, outras divergências também ganharam destaque recente. Durante um encontro de especialistas em energia da CAN, ocorrido nos dias 23 e 24 de abril deste ano, o Equador reclamou do preço de importação de energia cobrado pela Colômbia. O governo equatoriano considera que mais de 50% do preço cobrado não corresponde ao custo de produção da energia e, nesse sentido, sustenta que os valores violam o tratamento especial e

diferenciado que é outorgado ao país por meio do Protocolo de Cartagena.

Destaca-se, também, o descontentamento manifestado por Venezuela e Cuba em relação ao programa brasileiro de etanol, durante os preparativos para a 1ª Cúpula Energética Sul-Americana, ocorrida na Ilha de Margarita, Venezuela, em meados de abril deste ano. Embora a declaração oficial da Cúpula manifeste o apoio dos países do continente aos biocombustíveis, os governos cubano e venezuelano sustentaram que o aumento da produção de etanol – e a conseqüente expansão do cultivo de cana-de-açúcar – contribuiria para a diminuição da produção de alimentos e, assim, prejudicaria a segurança alimentar e o combate à fome na América Latina.

O aspecto externo do segundo eixo diz respeito ao papel do setor energético na promoção da integração regional sul-americana. De fato, são inúmeras as iniciativas de integração regional que têm a energia como pano de fundo. A mais recente delas foi a já mencionada Cúpula Energética Sul-Americana, no âmbito da qual se acordou a criação do Conselho Energético da América do Sul. Formado pelos Ministros de Minas e Energia dos países signatários, o Conselho ficará responsável pelo delineamento da Estratégia Energética Sul-Americana, do Plano de Ação para o setor e do Tratado Energético Sul-Americano, temas que serão discutidos em outubro de 2007 na 3ª Cúpula Sul-Americana de Nações (ver Pontes Quinzenal, v.2, n.3, 23 abr. 2007).

Antes disso, em março deste ano, Argentina e Venezuela (com a posterior adesão da Bolívia) criaram a Organização dos Países Exportadores e Produtores de Gás da América do Sul (OPEGASUR). Idealizada inicialmente para garantir a soberania energética da região, a organização poderá receber a adesão de outros países produtores e exportadores de gás natural – como Rússia e Argélia – e, assim, desempenhar no setor de exploração de gás natural o mesmo papel que exercido pela Organização dos Países Produtores e Exportadores de Petróleo (OPEP) no setor petrolífero. Durante o Fórum dos Países Exportadores do Gás, ocorrido em Doha, Catar, no início de abril, foi determinada a criação de um comitê, coordenado pela Rússia, que deve estudar a possibilidade de formação de uma entidade que exerça tal função.

Além da Cúpula Energética e da OPEGASUR, outra iniciativa de integração energética sul-americana que merece destaque é a construção do Grande Gasoduto do Sul (GGS). Inicialmente proposto por Argentina, Brasil e Venezuela, o GGS já conta com a adesão de Bolívia, Paraguai e Uruguai. Idealizado em abril do ano passado, o GGS estava orçado em aproximadamente US\$ 20 bilhões, teria uma extensão de mais de 9.200 quilômetros e uma capacidade de transporte de 150 milhões de metros cúbicos diários de gás natural. O primeiro trecho do gasoduto – que ligará Güira, na Venezuela, a Recife, no Brasil, já está em fase de estudos de viabilidade técnica, realizados no âmbito de uma Comissão Binacional Brasil-Venezuela do GGS, constituída no final do ano passado.

Por fim, uma última iniciativa que merece ser mencionada é a Petroamérica. Idealizada pelo Presidente venezuelano, Hugo Chávez, a Petroamérica foi apresentada pela primeira vez na 2ª Reunião de Ministros do Mercosul, em Montevideu, Uruguai, em agosto de 2005. Trata-se de uma reunião de três iniciativas similares que se desenvolviam no âmbito da América Latina: a Petrosul, que contava com o apoio da Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela; a Petrocaribe, que agrupava 14 países da região caribenha; e, finalmente, a Petroandina, iniciativa da Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e da própria Venezuela. A finalidade da Petroamérica é utilizar a energia como instrumento de redução de assimetrias e da pobreza. Para tanto, pretende-se estimular a cooperação técnica em matéria de energia entre os países e a atuação conjunta das estatais sul-americanas do setor em projetos de exploração e comercialização de petróleo e gás natural na região.

Conclusões

Embora a integração energética regional não seja novidade (haja vista a criação da OLADE já em 1973), apenas com a recente proliferação de iniciativas é que o tema ganhou maior relevância na agenda política dos países sul-americanos. Ademais, somente agora parece haver a existência de um relativo consenso regional em matéria energética – fato que poderia contribuir para o avanço da integração no continente.

No entanto, ainda não é possível saber até que ponto esta força centrípeta do setor energético na América do Sul será capaz de superar as divergências e assimetrias entre os países da região em outros campos – e dentro do próprio tema da energia. Desta

forma, embora existam evidências de que a energia pode vir a ser um dos principais - senão o principal - alicerce da integração regional sul-americana, ainda é cedo para fazer tal afirmação.

A concretização desta tendência dependerá da constatação de que a maior relevância da questão energética na América do Sul não é consequência apenas da importância econômica do setor para a região e/ou da intensificação do debate sobre a matéria em âmbito mundial, incentivado, sobretudo, pelo aquecimento global. Contrariamente, enquanto pilar da integração regional sul-americana, a energia deve ser resultado de uma estratégia integrada e articulada de exploração do potencial energético da região. Dois objetivos principais devem ser ressaltados: (i) tornar o continente sul-americano um ator mais relevante no cenário geopolítico e econômico mundiais; e (ii) contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico e sustentável de sua população.

¹ Para maiores informações sobre a OLADE, consulte <<http://www.olade.org.ec/php/index.php>>. Acesso em: 14 mai. 2007. No Brasil, o Decreto nº 75.103, de 20 de dezembro de 1974, promulga o Convênio que Estabelece a Organização Latino-Americana de Energia (OLADE). Disponível em <<http://www2.mre.gov.br/dai/olade.htm>>. Acesso em: 14 mai. 2007.

² Para maiores informações sobre o tratamento institucional para a questão energética no âmbito da CAN, consulte <<http://www.comunidadandina.org/energia.htm>>. Acesso em: 14 mai. 2007.

³ Fonte: ALADI. *Sistema de Informaciones de Comercio Exterior. Principales productos de comercio del país*. Disponível em <<http://nt5000.aladi.org/sii/menupagsinternas/marcossii.htm>>. Acesso em: 14 mai. 2007. Os dados levam em consideração os 50 principais produtos de exportação e importação de cada um dos países. Além disso, considerou-se como comércio exterior de energia a exportação e importação dos produtos incluídos no capítulo 27 da Nomenclatura da ALADI de 2002 (NALADI 2002): combustíveis minerais, óleos minerais e produtos de sua destilação, matérias betuminosas, ceras minerais. Apesar da nomenclatura enfatizar os combustíveis minerais, a energia elétrica também é incluída no capítulo. Por não fazerem parte da ALADI, não há dados disponíveis para Guiana e Suriname. No entanto, segundo dados apresentados à OMC, as exportações de combustíveis do Suriname, em 2002, chegaram a 3,5% do total exportado pelo país e as importações, a 7,8%. WTO. *Trade Policy Review. Suriname. Secretariat Report*. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/tptr_e/s135-1_e.doc>. Acesso em: 14 mai. 2007.

⁴ Fonte: supra nota 3.

⁵ CEPAL. *La Inversión Extranjera en América Latina y Caribe en 2006*. Disponível em <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/28393/IE2006Preliminar.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2007.

Acordos bilaterais de livre comércio do Chile: um exemplo a ser seguido?

Em continuidade à série de artigos sobre acordos bilaterais de livre comércio – e após a análise dos acordos firmados por Estados Unidos da América (EUA) e Mercosul – este artigo analisa os acordos celebrados pelo Chile. O objetivo desta série é mapear as estratégias, em âmbito bilateral, de determinados países e blocos quanto ao comércio e temas correlatos.

Inicialmente, pode-se dizer que a estratégia do Chile de celebração de acordos comerciais está intrinsecamente associada ao modelo de desenvolvimento econômico adotado por este país andino. Com a ascensão de Augusto Pinochet ao poder, em 1973, o Chile promoveu o processo de abertura econômica e implementou um modelo econômico liberal, no qual as exportações desempenhavam um papel primordial. Mesmo após o fim da ditadura militar, em 1990, este modelo continuou a ser aplicado, em consonância com os últimos capítulos da Guerra Fria e o advento da globalização – contexto em que as medidas econômicas tomadas pelo Chile duas décadas antes tornaram-se praxe, especialmente nos países da América do Sul.

Como resultado desta conjuntura, o Chile apresenta, atualmente, uma das economias mais abertas do mundo, e as suas exportações desempenham papel relevante na composição do Produto Interno Bruto (PIB) do país. De fato, conforme noticiado em setembro do ano passado, as preferências tarifárias do Chile (por este outorgadas ou que lhe foram outorgadas) alcançavam 86% do PIB mundial.¹ Além disso, em 2004 o grau de abertura econômica (relação entre a soma das importações e exportações com o PIB) do Chile era de 72,7%, e suas exportações nesse mesmo ano responderam por 36,4% de seu PIB. A título de comparação, o grau de abertura da economia brasileira em 2004 foi de 26,3% (ou seja, quase 3 vezes menos do que o índice da economia chilena)

e as exportações brasileiras deste mesmo ano contribuíram com apenas 16,3% do PIB nacional.²

Em decorrência deste quadro econômico – e, concomitantemente, com vistas a sua sustentabilidade – o Chile desenvolveu uma estratégia de celebração de acordos comerciais cuja finalidade precípua é garantir acesso privilegiado aos produtos chilenos em diversos mercados. A estratégia prioriza a celebração de acordos comerciais bilaterais em detrimento da esfera regional. Veja-se que o Chile não é membro pleno

de qualquer projeto de integração econômica regional, embora possua status de país associado do Mercosul e da Comunidade Andina (CAN - da qual havia se retirado em 1976). Ainda, todos os acordos firmados pelo Chile visam somente à conformação de uma zona de livre comércio

entre as partes signatárias, sem pretender constituir uma união aduaneira e, muito menos, um mercado comum.

Por fim, a ordem cronológica dos acordos celebrados pelo Chile evidenciam dois momentos distintos na estratégia deste país andino.³ No primeiro deles, que abrange a década de 90, o Chile priorizou o aprofundamento das relações comerciais com os demais países latino-americanos. Ao longo dessa década, foram celebrados 11 acordos comerciais – dos quais 10 com países da América Latina, envolvendo, ao todo, 17

...o Chile desenvolveu uma estratégia... cuja finalidade precípua é garantir acesso privilegiado aos produtos chilenos em diversos mercados.

países da região. Dentre esses acordos, 7 são Acordos de Complementação Econômica (ACEs), firmados com os Países Membros do Mercosul e da CAN no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), e os outros 3 são acordos de livre comércio (celebrados com Panamá, México e um conjunto de 5 países da América Central). A maioria destes acordos já está em vigor.

Num segundo momento – que compreende o início do novo milênio até os dias de hoje – o Chile volta sua atenção para os países desenvolvidos (PDs) e para os principais países emergentes. Neste contexto, celebrou 8 acordos de livre comércio, dos quais se destacam os firmados com EUA, União Européia, Japão, Índia e China. A maioria destes acordos também já se encontra em vigor.

Estrutura dos acordos

Além do aspecto cronológico, a estrutura e o conteúdo dos acordos comerciais celebrados pelo Chile evidenciam as diferenças de abordagem deste país em relação à América Latina, de um lado, e aos PDs e grandes países emergentes, de outro.

À exceção do acordo com o México, os ACEs firmados pelo Chile com países da América Latina possuem uma estrutura semelhante. Em linhas gerais, tais acordos reafirmam o princípio do tratamento nacional e a cláusula da nação mais favorecida, além de estabelecerem um cronograma de desgravação tarifária para uma determinada lista de produtos submetida pelas partes signatárias. Trazem também disposições genéricas quanto a temas relacionados ao livre comércio – como compras governamentais, serviços e propriedade intelectual. Embora a regulamentação de investimentos também seja genérica, recorda-se que apenas Brasil e Colômbia, dentre os países latino-americanos com os quais o Chile celebrou acordos comerciais, não possuem um acordo específico sobre proteção recíproca de investimentos com este país.

Já em outros temas, os acordos remetem a normas regionais ou internas (sempre em consonância com as obrigações assumidas na OMC). Como exemplo da primeira situação temos as salvaguardas, regidas pela Resolução nº 70 do Comitê de Representantes da ALADI; e, da segunda, as práticas desleais de comércio internacional (dumping e subsídios). Destaca-se, ainda, o estabelecimento de um regime específico de medidas sanitárias e fitossanitárias em

tais acordos (à exceção daquele firmado com a Venezuela, que não possui qualquer referência ao tema).

Embora semelhantes em termos de estrutura, os acordos celebrados com Cuba e Mercosul diferem daqueles firmados com outros países latino-americanos pelo conteúdo de alguns de seus dispositivos. Afinal, em ambos os acordos, foi estabelecido um regime específico de salvaguardas; ademais, a regulamentação de dumping, subsídios, medidas sanitárias e fitossanitárias e propriedade intelectual é remetida à normativa da OMC.

...os números das exportações e importações chilenas... demonstram que tais acordos contribuíram significativamente para a intensificação das trocas comerciais entre o Chile e os outros países signatários.

Os acordos comerciais firmados pelo Chile com PDs e grandes países emergentes diferem daqueles acima mencionados, basicamente, em três aspectos. Em relação a salvaguardas e práticas desleais de comércio, há um regime próprio para tais matérias, que compreende os compromissos assumidos pelas partes signatárias no âmbito da OMC e obrigações mais específicas, assumidas no âmbito destes acordos.

Outra diferença decorre da regulamentação de matérias tratadas de maneira genérica nos acordos com os países latino-americanos. Com efeito, os acordos firmados pelo Chile com PDs e países emergentes possuem um regime próprio de serviços – até mesmo com normas específicas sobre determinados setores, como telecomunicações, serviços aéreos e financeiros – e também de propriedade intelectual (com o reconhecimento de diversas indicações geográficas).

Por fim, a terceira diferença refere-se à abordagem de determinadas matérias que sequer foram mencionadas nos acordos comerciais chilenos com países da Amé-

rica Latina. Concretamente, recorda-se que os acordos com EUA, Canadá, China, dentre outros acordos firmados com PDs e países emergentes, estabelecem regras para a mobilidade de mão-de-obra (entrada temporária de trabalhadores no território do outro país), para a cooperação em política de concorrência e em matéria ambiental.⁴

Impactos comerciais

Embora existam diversas variáveis que influenciam o comportamento do comércio exterior de um país, os números das exportações e importações chilenas – antes e depois da celebração dos acordos comerciais – demonstram que tais acordos contribuíram significativamente para a intensificação das trocas comerciais entre o Chile e os outros países signatários.⁵ Com efeito, ao comparar-se o fluxo comercial entre o Chile e os países signatários em 2005, com aquele registrado apenas 1 ano antes da assinatura dos acordos, verifica-se um incremento de 261% no comércio com o Canadá; 185% no comércio com a Coreia do Sul; 83% no comércio com os EUA; 79% no comércio com o Mercosul; 60% no fluxo comercial com o México e, finalmente, 63% no fluxo comercial com a União Européia.

Desta forma, a maior parte do comércio externo chileno é realizada no âmbito destes acordos – e está, portanto, submetida a regimes de preferências tarifárias. Segundo a Direção Geral de Relações Econômicas Internacionais do Chile, de janeiro a março deste ano, as exportações chilenas para países com os quais foram firmados acordos comerciais representaram 80,7% do total exportado pelo país, percentual que corresponde a US\$ 12,5 bilhões e que representou um aumento de 33% em relação ao mesmo período do ano anterior. Em relação às importações, 87,3% foram oriundos de países signatários de acordos comerciais com o Chile. Este percentual representa US\$ 8 bilhões – que, por sua vez, corresponde a um aumento de 16,9% em relação aos números registrados no mesmo período do ano anterior.⁶

Diferenças e semelhanças para as estratégias da CAN e do Mercosul

Por ter iniciado seu processo de abertura econômica mais cedo do que os demais países da América do Sul, a economia chilena possui características distintas da de seus vizinhos regionais. Este fato implica em

que a estratégia de celebração de acordos comerciais adotada pelo Chile também seja diferente daquela adotada por outros países da região.

De fato, os países da América do Sul têm privilegiado a esfera regional – em detrimento do âmbito bilateral – para a celebração de acordos comerciais. Assim, a partir da década de 90, foram criados ou fortalecidos esquemas de integração econômica regional (recorda-se, a título de exemplificação, que o Mercosul foi criado em 1991 e que a CAN passou de zona de livre comércio para união aduaneira em 1995), com vistas à conformação de mercados comuns (objetivos explícitos da CAN e do Mercosul, conforme art. 1º do Protocolo de Cartagena e do Tratado de Assunção, respectivamente) e a potencialização do poder de barganha dos países envolvidos em outras esferas de negociação (e, em particular, naquelas relacionadas aos países desenvolvidos).

Especificamente em relação à estratégia do Mercosul, duas outras diferenças ainda podem ser apontadas. Em primeiro lugar, se por um lado o Chile concentra esforços nas negociações com países desenvolvidos, o bloco regional prioriza as negociações com outros países em desenvolvimento – nesse sentido, o Mercosul celebrou, nos últimos anos, acordos com a União Aduaneira da África Austral (SACU, sigla em inglês), Egito e Paquistão, dentre outros (ver Pontes Quinzenal, v.2, n.4). A segunda diferença refere-se à implementação dos acordos: enquanto apenas 4 dos acordos celebrados pelo Chile ainda não estão em vigor⁷, dos 17 acordos celebrados pelo Mercosul, 10 não estão vigentes (ver Pontes Bimestral, v.2, n.4).

Enquanto a estratégia do Mercosul para a celebração de acordos comerciais distingue-se daquela adotada pelo Chile, a estratégia da CAN assemelha-se cada vez mais à do país em questão. Afinal, os países membros deste bloco regional também passaram a privilegiar as negociações com EUA, União Europeia e Ásia. É importante recordar que tanto Peru quanto Colômbia já firmaram acordos de livre comércio com os EUA, e que o Equador, até maio do ano passado, negociava um acordo semelhante (ver Pontes Quinzenal, v. 1, n.4, 9 mar. 2006, Pontes Quinzenal v.1, n.10, 31 mai. 2006 e Pontes Quinzenal v.1, n.13, 12 jul 2006). Além disso, a CAN iniciou, recentemente, o processo de negociação de um acordo de livre comércio com a União Europeia (ver Pontes Quinzenal v.2, n.4, 7 mai. 2007). Por

fim, ressalta-se a aproximação comercial entre Peru, de um lado, e Coréia do Sul e China, de outro (ver Pontes Quinzenal, v.1, n.6, 5 abr. 2006 e Pontes Quinzenal, v. 4, n.9, 15 mai. 2007).

Tendências

Os últimos acordos firmados pelo Chile evidenciam dois novos passos em sua estratégia de celebração de acordos comerciais. O primeiro deles é a aproximação com o continente asiático. Desde 2005 acordos têm sido celebrados com Japão, China, Índia, Cingapura e Brunei (ver Pontes Quinzenal, v.1, n.15, 9 ago. 2006 e Pontes Quinzenal, v.1, n.5, 22 mar. 2006). Com a celebração destes acordos, o Chile pretende ampliar o acesso ao mercado asiático, já que a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias, aliada ao forte crescimento econômico e à escassez de recursos naturais na região, aumentaria a demanda pelos principais produtos exportados pelo Chile.⁸

... a estratégia do Chile para a celebração de acordos comerciais é condizente com o modelo econômico que adotou e com suas opções políticas.

Já o segundo passo é o aprofundamento dos acordos comerciais celebrados com a América Latina, com especial ênfase naqueles firmados com os demais países andinos. Em 2006, foram celebrados protocolos adicionais aos ACEs firmados com Colômbia e Peru (ver Pontes Quinzenal, v.1, n.17, 20 set. 2006), que aprofundam o livre comércio entre as partes e, em setembro daquele ano, o Chile formalizou seu retorno à CAN como membro associado (Decisão 645 do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, de 20 de setembro de 2006 - ver Pontes Quinzenal, v.1, n.18, 4 out. 2006).

Em suma, a estratégia do Chile para a celebração de acordos comerciais é condizente com o modelo econômico que adotou e

com suas opções políticas. Por um lado, tal estratégia evidencia a importância de um planejamento político-estratégico na área de comércio exterior; por outro, ressalta a necessidade de que tal planejamento esteja em consonância com as especificidades econômicas do país. A peculiaridade que envolve a experiência chilena na celebração de acordos comerciais, dentro do contexto latino-americano, justifica o interesse e o estudo deste caso. Resta saber se justifica também possíveis adoções ou rejeições desta experiência por parte dos demais países da região.

¹ *El Instituto Independiente. Chile logra acceso de libre comercio con el 86% del PIB del mundo.* Disponível em <http://independent.typepad.com/elindependiente/2006/09/chile_logra_acc.html>. Acesso em: 23 mai. 2007.

² DE PAIVA, Donizetti Leônidas. As estratégias de integração econômica de Brasil e Chile. Cadernos Prolam/USP, ano 5, vol.1 (2006). Disponível em <http://www.usp.br/prolam/downloads/2006_1_8.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2007.

³ Fonte: *Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.* Disponível em <http://www.direcon.cl/cuadro_resumen.html>. Acesso em: 21 mai. 2007.

⁴ Em relação a investimentos e medidas sanitárias e fitossanitárias, os dispositivos dos acordos chilenos celebrados tanto com países latino-americanos como com PDs ou grandes países emergentes se assemelham: no primeiro caso, através da celebração de acordos específicos de proteção recíproca de investimentos; no segundo, com o estabelecimento de um regime próprio nos acordos comerciais bilaterais.

⁵ Fonte: ALADI. *Sistema de Informaciones de Comercio Exterior. Totales de Comercio Exterior para un país.* Disponível em <<http://nt5000.aladi.org/sii/menupagsinternas/marcossii.htm>>. Acesso em: 24 mai. 2007.

⁶ *Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. Departamento de Estudios e Informaciones. Comercio Exterior de Chile – primer trimestre de 2007.* Disponível em <<http://cms.chileinfo.com/documentos/Informe%201er%20Trimestre%202007.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2007.

⁷ O acordo celebrado com os países da América Central estão em vigor apenas para Costa Rica e El Salvador, mas não para Guatemala, Honduras e Nicarágua.

⁸ MOREIRA, Maurício Mesquita; BLYDE, Juan. *Chile's integration strategy: is there room for improvement?* INTAL-ITD working paper 21. Out. 2006. Disponível em <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/i_INTALITD_WP_21_2006_Moreira_Blyde.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2007.

Algumas reflexões sobre a UNASUL

Isabel Albornoz Garzón*

O projeto de integração da América do Sul não é novo. Em 1960 foi criada a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), cujo objetivo central era a criação de uma zona de livre comércio. Embora cercada de otimismo, a ALALC não chegou a ser implementada. Em 1980 seus Membros decidiram relançar o projeto de integração sulamericana e assim nasceu a Associação Latino Americana de Integração (ALADI), com o objetivo de criar um mercado comum latino americano.¹ A ALADI incorporou as bases de negociações comerciais da ALALC e permitiu a negociação de novos instrumentos de abertura tarifária - como os acordos de complementação econômica (ACEs), que permitem aos Membros da ALADI aprofundar, bilateralmente, seus vínculos comerciais.²

Neste esforço de integração surgiu o Pacto Andino, criado pelo Acordo de Cartagena de 1969. Sua finalidade era “facilitar o processo de integração regional com vistas à formação gradual de um mercado comum latino americano”.³ O Acordo de Cartagena estabeleceu um modelo de integração supranacional, com normas de aplicação direta e com um Tribunal com poderes para sancionar os descumprimentos da normativa comunitária. Este processo de integração andino sofreu duros reveses com a saída do Chile e da Venezuela, em 1976 e 2006, respectivamente.

A tendência de formação de blocos econômicos nas décadas de 80 e 90 e o estímulo dos presidentes dos Países Membros reavivaram o Pacto Andino. Assim, em 1997, foi assinado o Protocolo de Trujillo, que criou a Comunidade Andina (CAN) e o Sistema Andino de Integração (SAI). Os órgãos mais importantes do SAI são: (i) Conselho Andino de presidentes, que estabelece as diretrizes políticas do processo de integração; (ii) Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores; (iii) Comissão, composta pelos ministros de Comércio (os dois últimos órgãos com atribuições legislativas); (iv) Secretaria Geral (órgão técnico e executivo); e (v) Tribunal Andino de Justiça.

O processo de integração andino passou por muitas fases de crises e de recuperação. No âmbito econômico, contribuiu para a ampliação de mercados (especialmente para produtos com valor agregado) e de

atividades produtivas na região. A indústria automotora andina, por exemplo, cresceu, em grande parte, respaldada nos acordos da CAN.

A existência de uma política externa comum também contribuiu para o fortalecimento da presença andina no âmbito internacional e para uma maior aproximação e integração do bloco com o Mercosul – o que será analisado adiante.

Ainda dentro do contexto de formação de blocos econômicos acima referidos, em 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai celebraram o Tratado de Assunção e estabeleceram o Mercosul. “O objetivo primordial do Tratado de Assunção é a integração dos quatro Estados Partes, através da livre circulação de bens, serviços e fatores

estritamento dos mecanismos de cooperação política e diplomática.

Em consequência, diversos ACEs entre CAN e Mercosul foram celebrados: (i) ACE nº 36, entre Bolívia e Mercosul; (ii) ACE nº 59, assinado por Colômbia, Equador e Venezuela, de um lado, e Mercosul, de outro; (iii) ACE nº 58, entre Peru e Mercosul. Tais acordos – somados aos ACEs que todos os países da região celebraram com o Chile⁵ - constituem a base das negociações comerciais da Comunidade Sul Americana de Nações (CASA), agora denominada de União de Nações Sul Americanas (UNASUL). Esses acordos formam, ainda, o patrimônio histórico e a base econômica da integração regional, que está em plena fase de desgravação tarifária. Destaca-se que os acordos entre CAN e Mercosul tiveram como antecedentes os ACEs celebrados individualmente entre os Países Membros dos dois blocos na década de 80.

Como consequência do diálogo político entre ambos os blocos e do processo de desgravação tarifária desencadeado pelos ACEs, os Membros da CAN e do Mercosul adquiriram, respectivamente, status de países associados em uma e em outra organização. Vale dizer, todos os Membros da CAN são membros associados do Mercosul e vice-versa. O Chile também é membro associado do Mercosul (desde 1997) e da CAN (desde 2006).

O debate presidencial a respeito da integração sul americana, que se iniciou em 2005, deu novo impulso à aproximação dos países da região. Os chefes de governo conscientizaram-se de que o atual processo de integração não promove crescimento econômico suficiente para permitir a superação da pobreza e da exclusão social, indicados como principais objetivos da integração.

Embora os processos de negociação - no âmbito da ALADI, da CAN e do Mercosul - prevejam tratamento especial e diferenciado em favor dos países de menor desenvolvimento relativo, os beneficiários de tal tratamento não conseguiram deixar esta condição, e suas vulnerabilidades face aos países vizinhos ainda afetam seus níveis de competitividade. Contudo, todos os países da região, em diferentes medidas, são vulneráveis em relação à economia mundial, o que também afeta negativamente os processos de integração sul americanos.

Os chefes de governo conscientizaram-se de que o atual processo de integração não promove crescimento econômico suficiente para permitir a superação da pobreza e da exclusão social...

de produção, o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e a harmonização de legislações nas áreas pertinentes, a fim de alcançar o fortalecimento do processo de integração”.⁴ Com o Protocolo de Ouro Preto, reforçou-se a institucionalidade do Mercosul.

Em 2001, CAN e Mercosul estabeleceram o mecanismo de Diálogo Político e Concertação, com vistas a melhorar a inserção da região no contexto econômico mundial e à conformação de uma associação estratégica futura entre os blocos. O objetivo desta associação seria a formação de um mercado comum latino americano e o

Em virtude disso, muitos analistas consideraram necessário rediscutir os processos de integração e, com isto, o debate transcendeu o âmbito presidencial. Enfatizou-se a necessidade de concentrar esforços em temas que transcendessem o aspecto econômico da integração. Assim, criou-se um grupo de reflexão de alto nível, com representantes diretos dos presidentes dos países da região, que analisaria o futuro da integração sul americana.⁶ Com base nos trabalhos deste grupo, os presidentes sul americanos, durante a 2ª Cúpula Presidencial da CASA, ocorrida em Cochabamba, Bolívia, aprovaram os princípios e estruturaram os objetivos daquilo que se denominou “o modelo de integração do século XXI”. Além disso, adotaram um Plano Estratégico que institucionaliza (i) reuniões anuais dos presidentes sul americanos, (ii) reuniões semestrais dos chanceleres, (iii) reuniões setoriais de outros ministros e, (iv) Comissão de Altos Funcionários.

Observa-se que os presidentes sul americanos assumiram metas ambiciosas, que transcendem a conformação de uma zona de livre comércio, em processo semelhante ao vivido pela UE.

Na Declaração de Cochabamba, elaborada ao final da Cúpula, destacam-se os seguintes objetivos da integração sul americana: (i) superação das assimetrias, através do desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para o combate das grandes desigualdades existentes entre países e regiões da América do Sul; (ii) definição de metas de desenvolvimento social e de mecanismos sistemáticos de avaliação; (iii) integração energética, com articulação de estratégias e políticas nacionais que possibilitem um aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos energéticos da região e que reconheçam as assimetrias entre os países e regiões; (iv) infra-estrutura e promoção da conexão da região, a partir da construção

de redes de transporte e de telecomunicação que interligue os países; (v) integração financeira, com mecanismos compatíveis com as condições específicas das políticas econômica e fiscal dos países sul americanos, que apóie a implementação dos projetos de integração; (vi) integração industrial e produtiva, que impulse políticas comuns de desenvolvimento industrial e de inovação e que privilegie o importante papel desempenhado pelas pequenas e médias empresas e por outras formas de organização produtiva, de modo a facilitar a articulação de iniciativas regionais, tanto públicas como privadas e a aproveitar o potencial de sinergias da região; (vii) reconhecimento progressivo de direitos civis, políticos, trabalhistas e sociais para os nacionais de um Estado Membro em qualquer outro Estado Membro.⁷

Observa-se que os presidentes sul americanos assumiram metas ambiciosas, que transcendem a conformação de uma zona de livre comércio, em processo semelhante ao vivido pela União Européia (UE). Neste contexto – e, aparentemente, com vistas a evidenciar o compromisso de avançar no projeto de integração sul americano – os presidentes que compareceram à 1ª Cúpula Energética Sul Americana, realizada na Ilha de Margarita, Venezuela, em 16 de abril deste ano, concordaram em chamar de União de Nações Sul Americanas (UNASUL) o processo de integração na América do Sul. Os presidentes também adotaram mudanças institucionais no projeto de integração e designaram uma Secretaria Permanente, em Quito, Equador. Além disso, mudaram a denominação da Comissão de Altos Funcionários para Conselho de Delegados, que terá a responsabilidade de redigir o acordo constitutivo da UNASUL.

A UNASUL é possível?

Apesar da grande importância que os países da América do Sul deram aos processos de integração, os principais destinos de suas exportações continuam a ser países de fora da região. As balanças comerciais de quase todos os países sul americanos registram Europa, Estados Unidos da América (EUA), Japão e Coreia do Sul, dentre outros, como principais parceiros comerciais. Nota-se que a capacidade de absorção dos mercados dos vizinhos sul americanos é insuficiente para aqueles produtos gerados em economias de escala. Por exemplo, as vendas de bananas, camarões, flores, madeiras, café ou cacau pelo Equador dificilmente abririam um mercado na América do Sul que consiga captar toda a sua oferta de exportação. Além

disso, muitos países têm pautas produtivas semelhantes, razão pela qual as ofertas e demandas não são complementares no interior da região. Pelo contrário, alguns países sul americanos competem entre si pelos mercados externos.

Tais realidades, contudo, não acarretam a irrelevância do dinamismo dos processos de integração, já que o comércio intrarregional ganha cada vez mais importância. Por exemplo, as exportações equatorianas destinadas à CAN correspondem a 17% do total exportado pelo país, percentual que inclui muitas exportações não tradicionais (com maior grau de valor agregado).

A geografia sul americana também contribuiu para a criação de uma tendência centrífuga: os países tendem a estreitar seus vínculos mais facilmente com parceiros comerciais extrarregionais

Contudo, é importante considerar que, em termos de exportações, os mercados extrarregionais continuarão a serem relevantes e esta realidade deverá ser levada em consideração nos projetos de integração. Em decorrência deste fato, muitos países optaram por privilegiar as negociações com parceiros comerciais extrarregionais. O Chile, país de grande dinamismo negociador, possui acordos comerciais com praticamente todo o mundo; Peru e Colômbia negociaram acordos de livre comércio com os EUA e, por sua vez, CAN e Mercosul pretendem formalizar, o mais breve possível, um acordo de associação com a UE.

A geografia sul americana também contribuiu para a criação de uma tendência, denominada por Oswaldo Sunkel, como centrífuga: os países tendem a estreitar seus vínculos mais facilmente com parceiros comerciais extrarregionais do que com países da região. Uma das razões é a limitação das conexões físicas: a construção de estradas que unifique os países é dificultada pela Cordilheira

dos Andes; a selva amazônica e o Pantanal também dificultam a ligação entre as costas leste e oeste do continente; as empresas aéreas não são estimuladas a aumentar as frequências de vôos; a ligação marítima, devido ao pouco volume comercializado por este meio dentro da região, não é suficientemente atrativa. Com isto, o comércio e a integração ficam prejudicados.

Assim, o desenvolvimento de uma infraestrutura que melhore as ligações na América do Sul foi considerado um fator de estímulo e de maior aproximação e intercâmbio entre os países da região. O debate sobre este tema concentra-se na Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Sul Americana (IIRSA), cujo objetivo vai muito além de uma decisão política que torne a integração física executável. É fundamental que esta integração tenha como base a sustentabilidade econômica, para que possa atrair investidores, e que tenha presente, dentre outros fatores, a conservação ambiental e o impacto social de seus projetos. A coordenação destes fatores caberá aos governos, com a adoção de políticas públicas coerentes, factíveis e atrativas. Por ser um projeto regional, o essencial é determinar não apenas as diretrizes, mas, com base em projetos concretos, os mecanismos de coordenação. Esse pode ser o primeiro passo rumo à necessária interligação regional.

Ressalta-se que é fundamental elaborar mecanismos que permitam o envolvimento dos diferentes grupos de interesse que temem a abertura e a concorrência regionais. Não o fazer implica em pressões internas nos países que não permitem o avanço das agendas de integração e que pressionam pelo descumprimento das normas comunitárias. A CAN, por exemplo, aprovou decisões para a liberalização do serviço de transporte terrestre que, posteriormente, tornaram-se ineficazes, pois todos os países do bloco as descumpriram em decorrência da pressão das associações de transporte. Será necessário, pois, implementar programas que permitam a superação destas diferenças com o apoio dos grupos que se sintam afetados.

Estes fatos explicam, em parte, as limitações dos processos de integração. É inegável, contudo, que estes mesmos processos proporcionaram vínculos que poderiam, por meio de políticas adequadas de coordenação, acarretar mais sinergias. De fato, surgiram novas atividades econômicas na região. Essas, no entanto, não puderam se sustentar no tempo sem a ampliação de

acesso a mercados – que não foi cumprida pelos processos de integração. Ainda com essas dificuldades, a conformação de blocos regionais trouxe maior relevância aos países da região em suas relações externas.

É consenso na região que a integração econômica e comercial tenha como fundamento a convergência entre CAN e Mercosul, cuja base é dada pelos ACEs vigentes. Embora tais acordos prevejam mecanismos de desgravação tarifária, é essencial a criação de um foro de negociação uniforme para outras matérias que estão ligadas ao comércio, tais como medidas sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas ao comércio, regras de origem, procedimentos aduaneiros, compras governamentais e, principalmente, comércio de serviços. Os ACEs n. 58 e n. 59 e as negociações implementadas pelo Chile para aprofundar seus acordos comerciais abordam tais assuntos, mas seria mais conveniente concentrar esforços em um único foro de negociação, para evitar duplicidade de normas.

A UNASUL será possível na medida em que conseguir desenvolver canais de cooperação que permitam superar as assimetrias e proporcionar capacidade de gestão...

A criação de foros de negociação e a abertura comercial não são suficientes para trazer a um país os benefícios do desenvolvimento econômico e social. É muito importante que também no interior destes países sejam adotadas políticas adequadas e uma gestão administrativa estatal que dê seguimento às negociações e às obrigações que derivam destas políticas. Caso contrário, os descumprimentos normativos prejudicarão as bases da integração e refrearão o processo. Disso decorre a importância do desenvolvimento de capacidade de gestão governamental ligada ao comércio exterior e à integração.

A possibilidade de construir um gasoduto que satisfaça as necessidades de abastecimento deste produto nos países da costa atlântica da América do Sul pode ser um

grande avanço. As alianças estratégicas para implementar políticas energéticas – que permitam o desenvolvimento de programas de cooperação dentro da região – poderiam constituir as bases de uma integração que transcenda os aspectos meramente comerciais e gere interesses comuns com resultados positivos e relevantes para o desenvolvimento comunitário.

As alianças e planejamentos de desenvolvimento que tenham como norte o desenvolvimento comunitário poderiam favorecer a integração. A facilitação da livre circulação de pessoas e do fornecimento de serviços, junto com a implementação da seguridade social e de outros direitos relevantes, também favoreceria a integração.

Todavia, estes projetos não se realizarão sem se levar em consideração o interesse do setor empresarial, que busca possibilidades favoráveis e permanentes e garantia jurídica a seus investimentos. Esse processo também depende de uma ativa participação e compreensão dos temas referidos por parte da sociedade civil. Um ator chave para alcançar este objetivo é o setor acadêmico, que pode proporcionar um melhor conhecimento destas matérias e contribuir com a esquematização de programas e projetos favoráveis ao processo de integração.

A UNASUL será possível na medida em que conseguir desenvolver canais de cooperação que permitam superar as assimetrias e proporcionar capacidade de gestão a cada um dos governos da região em relação a todos os temas apontados.

Finalmente, será necessário estabelecer mecanismos – judiciais ou arbitrais – para dirimir as controvérsias que possam surgir entre os países envolvidos no processo de integração. A CAN como o Mercosul contam com sistemas de categorias diferentes: o do Mercosul fundamenta-se na arbitragem e o da CAN em um Tribunal que aplica a normativa supranacional e aos quais os cidadãos podem recorrer para defender interesses individuais. Ainda assim, os ACEs estabeleceram normas para a solução de controvérsias comerciais em âmbito interestatal.

Nos projetos de integração que envolvam investimentos conjuntos, será muito importante definir mecanismos que satisfaçam e garantam o cumprimento dos direitos e obrigações derivados destes projetos. Os países sul americanos terão de levar em consideração, também dentro do marco da integração, qual grau de independência

será reconhecido nesse processo, que tipo de mecanismo de solução de controvérsias será o mais recomendável e quais serão os direitos de ação que se outorgarão às pessoas privadas (indivíduos ou empresas).

A Secretaria da UNASUL, novo organismo decorrente do processo de integração sul-americano, teria de converter-se em um coordenador dos programas e projetos que poderão dar início à nova agenda de integração do século XXI. Recordar-se que o longo processo de integração da UE se iniciou com a Comunidade do Carvão e do Aço. A América do Sul tem a vantagem de já ter percorrido um bom pedaço desse caminho, mas a integração continental necessita de maior credibilidade, respaldada em projetos factíveis e sustentáveis ao longo do tempo. A tarefa será identificar oportunidades e, levando-as em consideração, gerar os consensos necessários para desenvolver novos projetos. Os governos, por sua vez, terão de comprometer-se além dos aspectos políticos, com a consecução de ações concretas para atrair os verdadeiros artífices da integração: a sociedade civil, na qual se inclui o setor empresarial, os trabalhadores, o setor acadêmico e a sociedade em geral.

* *Diplomata, Conselheira na Embaixada do Equador nos EUA.*

¹ Tratado de Montevideu, art. 1º: *Pelo presente Tratado, as Partes Contratantes dão prosseguimento ao processo de integração encaminhado a promover o desenvolvimento econômico-social, harmônico e equilibrado, da região e, para esse efeito, instituem a Associação Latino Americana de Integração (doravante denominada "Associação"), cuja sede é a cidade de Montevideu, República Oriental do Uruguai. Esse processo terá como objetivo, a longo prazo, o estabelecimento, em forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino americano.*

² As modalidades de acordos existentes na ALADI são: (i) Acordos Regionais, em que se incluem os Acordos de Preferência Tarifária Regional; (ii) Acordos de Alcance Parcial; e (iii) Acordos de Complementação Econômica.

³ Art. 1º do Acordo de Cartagena (tradução livre do espanhol).

⁴ Página eletrônica do Mercosul: www.mercosur.org.uy.

⁵ ACE nº 35 com Mercosul; ACE nº 22 com Bolívia; ACE nº 24 com Colômbia; ACE nº 32, com Equador; ACE nº 38 com Peru; e ACE nº 23 com Venezuela.

⁶ Recomenda-se a leitura das conclusões do Grupo de Reflexão. Este trabalho está disponível na página eletrônica da CAN na Internet: www.comunidadandina.org.

⁷ Excerto da Declaração Presidencial de Cochabamba, disponível na página eletrônica da CAN na Internet (ver nota 6 supra).

Integração econômica ou ideológica? O papel do Parlamento do Mercosul nos rumos do bloco

Clarissa Franzoi Dri*

O Parlamento do Mercosul realizou sua primeira sessão plenária em meio à necessidade de tratamento de delicadas questões econômicas no bloco e a uma certa afinidade política entre os governos sul-americanos. Cabe aos novos parlamentares uma atuação incisiva e propositiva que demonstre consciência de sua responsabilidade histórica.

Nas palavras do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, o dia 14 de dezembro de 2006 entrará para a história da integração sul-americana. Nessa data, em sessão solene do congresso brasileiro, em Brasília, foi oficialmente instaurado o Parlamento do Mercosul. O evento contou com a presença dos membros da Comissão Parlamentar Conjunta e de autoridades políticas de todos os Estados Membros do Mercosul, que foram unânimes em destacar o papel do novo órgão no incremento da cidadania, da representatividade e do diálogo social no bloco. Ressaltou-se também a responsabilidade parlamentar em contribuir para o avanço da integração econômica e para a construção normativa mercosulina.

No último dia 7 de maio, em Montevideu, Uruguai aconteceu a instalação definitiva e a primeira sessão plenária do Parlamento. Participaram da reunião dezoito parlamentares de cada Estado Membro, indicados pelos respectivos congressos nacionais. Apenas a Venezuela, ainda em processo de adesão ao Mercosul, foi representada por nove parlamentares. O Senador paraguaio Alfonso González Núñez foi eleito presidente do Parlamento e terá um mandato de dois anos. Segundo o Protocolo constitutivo, até o final deste ano os deputados deverão ter acordado sobre um critério de representação proporcional às populações dos Estados, e em 2010 serão realizadas as primeiras eleições diretas.

Mas um parlamento regional é realmente capaz de atender aos anseios de mais democracia e de mais união dos que sustentam um claro projeto político para o Mercosul? Soa questionável a capacidade de um órgão parlamentar surgir como a instituição propulsora de um bloco eminentemente presidencialista, ainda indeciso sobre a espécie e a intensidade da integração que busca. Isso porque as atribuições conferidas ao Parlamento por seu protocolo constitutivo

estão aquém das funções dos parlamentos nacionais sul-americanos. A assembléia regional participará apenas consultivamente do processo legislativo, além de não deter uma função de controle plena sobre os órgãos decisório e executivo do bloco. Por outro lado, nem mesmo os parlamentos nacionais possuem uma considerável margem de influência nos sistemas políticos

da América do Sul, cujo presidencialismo exacerbado confere uma posição apenas secundária ao Poder Legislativo.

Além de suscitar questões sobre sua eventual funcionalidade – ou eficiência –, o Parlamento surge como eixo central dos debates acerca da “ideologização” do Mercosul, expressão utilizada frequentemente nesse contexto para designar a “politicização” de um processo eminentemente econômico. Isso porque a criação do órgão indica uma vontade de superação da integração meramente econômica por meio da

A assembléia regional participará apenas consultivamente do processo legislativo, além de não deter uma função de controle plena sobre os órgãos decisório e executivo do bloco.

construção de instrumentos políticos e jurídicos comuns para ancorar e fundamentar o processo. Ademais, a própria existência de um locus político por excelência no bloco favorece discussões de cunho político-ideológico que ultrapassem a temática econômico-comercial. Essa situação pode impelir os deputados a delinear as diretrizes de um verdadeiro projeto para o Mercosul, necessidade continuamente adiada pelos governos da região.

A modelagem política de uma América indecisa

As tradições políticas dos Estados Membros parecem exercer uma influência considerável no quadro político mercosulino. Embora a criação do Parlamento do Mercosul pareça derivar, dentre outros fatores, de uma espécie de mimetismo com relação à integração europeia, é provável que o cotidiano parlamentar regional reproduza, em certa medida, as relações de poder que se verificam nas nações do cone sul. Pode-se, portanto, apontar uma tendência de manutenção, no âmbito regional, do desequilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo existentes nos países sul-americanos.

É certo que os parlamentos nacionais dos países da América do Sul não desfrutam do mesmo peso institucional de que é dotado o Executivo. Embora detenham possibilidades de intervenção ativa no jogo político, os congressistas optam, em muitos casos, por alianças com o governo, o que restringe sua esfera de ação autônoma. O presidencialismo de coalizão que se verifica em alguns países sul-americanos favorece as prerrogativas constitucionais do Executivo em detrimento dos poderes do Legislativo e provoca um comportamento conciliador e passivo nos parlamentares. É notável, por exemplo, que os presidentes da região emitam cada vez mais frequentemente decretos com força de lei ou que detenham o monopólio da iniciativa legislativa em assuntos estratégicos, mesmo que o presidencialismo não seja um sistema que atribui ao governo a capacidade de legislar. Essa concentração das principais decisões no Poder Executivo, que se coaduna com a cultura da personificação do poder e com a histórica confusão entre assuntos públicos e privados na América do Sul, gera um processo de travamento¹: ao mesmo tempo em que enfraquece a institucionalização dos congressos, enseja o desejo dos próprios congressistas de exercer cargos executivos.

Caso o Parlamento do Mercosul siga a mesma lógica dos parlamentos nacionais, sua funcionalidade pode se mostrar extremamente comprometida.

Nos assuntos internacionais, onde se supõem inseridas as questões relativas à integração, o Legislativo costuma ser uma mera caixa de ressonância das decisões do Poder Executivo. A participação dos congressistas em questões relativas a acordos ou relações com outros Estados é rara, uma vez que a política externa é, ademais de uma atribuição legal, considerada uma tarefa exclusiva do presidente, que deve ser realizada por meio do ministério competente. As decisões tomadas no Mercosul, assim, sempre contaram com um baixo grau de interferência dos parlamentares nacionais ou mesmo dos membros da Comissão Parlamentar Conjunta. Efetivamente, a história da atuação parlamentar no Mercosul não oferece perspectivas de um perfil ativo dos novos parlamentares. Por outro lado, a realização de eleições diretas é um elemento novo potencialmente modificador desse quadro. O sufrágio universal, ao formar eleitores e dinamizar o processo, poderia atrair parlamentares e partidos para as questões regionais e fortalecer o próprio Parlamento.

A inseparabilidade das instâncias econômica e política

Não são raras as menções ao “excesso de ideologia” no Mercosul². Ocorre que algumas ocultam o fato de que a opção por uma integração exclusivamente econômica é também uma escolha ideológica, no sentido de que traduz um conjunto de idéias que contempla apenas parcialmente a realidade. O aporte de elementos políticos para o debate regional, que enseje até mesmo a adoção de posições políticas em conjunto pelos países do Mercosul, poderia, ao contrário, auxiliar na construção de um processo mais vinculado aos anseios concretos dos povos latino-americanos.

A constituição do Parlamento do Mercosul parece significar uma convergência das posições governativas no sentido de que o mero aumento do comércio não é acompanhado de uma espécie de desenvolvimento automático. Se a integração não compreender, além dos acordos comerciais, políticas públicas comuns e, sobretudo, instituições que as executem de modo democrático,

ela tende a se tornar rapidamente desinteressante aos Estados-membros³. Assim, a histórica falta de envolvimento dos partidos políticos sul-americanos no processo integracionista parece ter se esgotado: se o Mercosul quer seguir avançando, os partidos e os congressistas precisam incorporar de forma mais decisiva essa pauta em suas agendas. O espaço público que deve ser criado com o Parlamento representaria uma relevante esfera de atuação para os próprios grupos políticos, se houvesse a compreensão, por parte deles, de que uma considerável parcela dos problemas atuais não possui origem nem solução nos limites das fronteiras nacionais. Promissoras alternativas para a cooperação nos mais diversos setores, para o desenvolvimento conjunto e para uma reinserção internacional devem surgir se os parlamentares regionais não se mantiverem estanques, “como quem constrói estradas e não anda”⁴.

Entretanto, a construção de instituições comuns é pertinente quando há integração econômica, o que supõe, ao menos, uma efetiva zona de livre comércio. O Mercosul encontra dificuldades em eliminar progressivamente as exceções aos produtos abrangidos pela zona de livre circulação e à tarifa externa comum. Se as trocas comerciais são limitadas, o bloco acaba tendo um impacto restrito nas estruturas produtivas nacionais, além de se mostrar relativamente pouco importante em termos tecnológicos e quase marginal para as necessidades de modernização produtiva⁵. Os Membros do bloco também divergem quanto ao tratamento das assimetrias. Um acordo nesse sentido seria essencial ao equilíbrio das economias e permitiria que a integração fosse vantajosa a todos os sócios, já que a competição normal gerada pela integração beneficia, em geral, os países economicamente mais fortalecidos. Por isso, ademais dos aspectos institucionais, o aprofundamento do Mercosul passa por um trabalho de efetiva construção da união aduaneira, de coordenação de políticas macroeconômicas e de criação de políticas industriais setoriais de integração. O Bloco tem lidado com a economia por meio da política, mas talvez as necessidades de distribuir equitativamente os custos do processo, de efetuar um planejamento regional e de estabelecer uma lógica setorial indiquem que o caminho seja tratar de problemas políticos inclusive por meio de soluções econômicas.

Perspectivas de funcionalidade

Não parece coincidência que a criação do Parlamento do Mercosul, diferentemente do Parlamento Andino, aconteça em uma ocasião de amadurecimento democrático na região. Após períodos de ditaduras militares e de concentração de poder nas oligarquias, inicia-se um ciclo de proteção dos princípios democráticos formais e, com eles, surge uma incipiente alternância de poder. Novas forças políticas chegam ao governo nos países da região, algumas delas ancoradas em antigas reivindicações sociais e em movimentos organizados de indígenas, camponeses e trabalhadores urbanos. Tal fato mostra-se ainda mais significativo quando se considera que o subdesenvolvimento tende a favorecer mais uma democracia estável do que representativa e responsiva⁶. É preciso considerar, assim, que a concretização da democracia formal traz consigo anseios de construção da democracia material, situação que aponta para a encruzilhada em que se encontram os parlamentos de integração na contemporaneidade. O parlamento, enquanto instituto típico do estatismo moderno, aparece como uma de suas maiores fraquezas, sobretudo nos sistemas presidencialistas de governo. Por outro lado, é majoritariamente nesse órgão que se depositam as expectativas quanto à democratização e ao aprofundamento do Mercosul.

Desse paradoxal dilema poderiam surgir alternativas para a eficácia das ações do Parlamento do Mercosul. Ao invés de representar apenas um instrumento de consulta legislativa, o órgão poderia atuar como maximizador da participação cidadã no cenário regional. Trata-se, portanto, de fomentar uma assembleia enquanto espaço público de promoção democrática substancial, ancorada em pressupostos do antiformalismo jurídico.

Além disso, mesmo que as tradições políticas nacionais indiquem limitações à plena funcionalidade da assembleia regional, o atual momento político talvez seja ineditamente favorável. A relativa e rara harmonia que se verifica atualmente entre os governos do Mercosul pode se revelar um fator decisivo na consolidação do Parlamento enquanto um laboratório da supranacionalidade⁷ e como um órgão que sirva de caixa de ressonância para os anseios e preocupações da sociedade civil, verdadeiro canal de comunicação entre as populações

e as instâncias negociadoras da integração⁸. O momento de consonância reflete-se até mesmo na repercussão das crises do bloco, que parecem ser mais relevantes agora do que em anos anteriores.

Como essa afinidade político-ideológica entre os governos não deve durar mais do que o período de um mandato presidencial, as ações do Parlamento requerem celeridade e objetividade. No entanto, a possibilidade de verificação desses fatores é minimizada pelas escassas funções conferidas ao novo órgão, pela ausência de competências substantivas delegadas ao Mercosul e pelo perfil dos parlamentares sul-americanos, que, em geral, estão habituados a ecoar as decisões do Poder Executivo. Tais elementos maximizam o risco de desinteresse da população pela política e pelas instituições democráticas regionais, situação já preocupante no plano nacional. Por outro lado, o consenso sobre os dispositivos do protocolo constitutivo do Parlamento e sua efetiva instauração já representam um considerável salto de qualidade – ainda que insuficiente – nas discussões político-institucionais do bloco.

Em outras palavras, cabe perguntar: poder-se-ia esperar, a partir das negociações que se desenvolvem no Mercosul, que a assembleia fosse dotada de características diferentes? Embora insatisfatórios para um parlamento, os instrumentos agora disponíveis à classe política regional são inéditos no Mercosul e, assim, de efeitos imprevisíveis, como demonstra a trajetória do Parlamento Europeu. A não ser, é claro, que os motivos para a criação da assembleia ocultem objetivos contrários aos mencionados em seu protocolo, o que poderia conduzir o novo órgão a uma situação de paralisia similar àquela verificada no Parlamento Andino.

No que tange à necessidade do aprofundamento das trocas comerciais, algumas medidas demandam a compreensão de que a integração não é um fim em si, tampouco uma receita infalível para o desenvolvimento. Como indicam os tratados constitutivos do Mercosul, da Comunidade Andina e da União Européia, ela é mais um instrumento democrático para a promoção do bem-estar dos povos. Esses processos constituem, a um só tempo, a grande esperança da democracia contemporânea e seu maior desafio ou incerteza⁹. Seu sucesso requer a conjunção de uma complexidade de fatores jurídicos, políticos, econômicos e culturais que somente uma rotina regional,

forjada no âmbito de um interesse público comum, pode desvendar. Tal interesse pode ser construído, mas, diferentemente da construção das concepções modernas vinculadas ao nascimento do Estado-nação, a consciência regional deve ser ancorada no ser humano e em suas necessidades. A imprensa teria um papel informativo central a desempenhar nesse processo, se as companhias de maior difusão oferecessem uma cobertura menos superficial e de cunho menos conflituoso das negociações envolvendo a integração sul-americana. Essas, como outros agentes, parecem querer aplacar o fato de que brasileiros, nortistas, venezuelanos, portenios, chilenos e gaúchos, como tantos outros, fazem parte de um mesmo, embora desunido, Sul.

* Pesquisadora do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

¹ SANTOS, Fabiano. "O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão". Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. p. 206.

² Veja, por exemplo, o artigo de Edmundo URRUTIA. "MERCOSUR: entre la ideología y el comercio". In: Portal Nueva Mayoría, Buenos Aires, 30 jan. 2007. Disponível em: <www.nuevamayoria.com>.

³ Veja, a esse respeito, pesquisa desenvolvida na África pelo Centro Internacional de Pobreza, instituto vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que mostra que não há relação direta entre o aumento das vendas externas e a redução da proporção de pobres. "Exportar mais não freia pobreza, diz estudo". In: Boletim PNUD, Brasília, 11 jan. 2007. Disponível em: <www.pnud.org.br>.

⁴ BALEIRO, Zeca. "Minha Casa". Intérprete: Zeca Baleiro. In: BALEIRO, Zeca. Líricas. Rio de Janeiro, 2000. 1 CD. Faixa 1.

⁵ BARBOSA, Rubens. "Mercosul em perspectiva". In: Nossa América, São Paulo, n. 23, 2006. p. 57.

⁶ ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Raulfo; SANTOS, Fabiano. "Governabilidade e Representação Política na América do Sul". Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, São Paulo: UNESP, 2004. p. 15.

⁷ Palavras do presidente Luis Inácio Lula da Silva na sessão solene de instalação do Parlamento do Mercosul, realizada em Brasília em 14 de dezembro de 2006.

⁸ Palavras do Senador Sérgio Zambiasi no 4º encontro do Cortes Supremas do Mercosul, realizado em Brasília entre 23 e 25 novembro de 2006.

⁹ MONTERO, Gerardo; LANDAETA, Horacio; COLLAO, Osvaldo (Eds.). "Estudios Políticos Europeos: hechos, tendencias y desafíos de la nueva Europa". vol. 1. Santiago: Fundación Konrad Adenauer, Heidelberg Center para América Latina, 2004. p. 32.

A primeira licença compulsória de medicamento na América Latina

Juana Kweitel e Renata Reis *

No dia 4 de maio, o governo brasileiro decidiu licenciar compulsoriamente o medicamento Efavirenz, cuja patente pertence ao laboratório Merck Sharp & Dohme. De acordo com o Programa DST/AIDS do Ministério da Saúde, o antiretroviral Efavirenz é o medicamento importado mais utilizado no tratamento da AIDS: atualmente, 38% das pessoas que vivem com HIV/AIDS no Brasil utilizam o remédio em seus esquemas terapêuticos. Estima-se que até o final deste ano, 75 mil das 200 mil pessoas farão uso desse medicamento¹.

O Programa informa, ainda, que “com os valores praticados pelo laboratório para o país, o custo por paciente/ano equivale a US\$ 580, o que representaria um orçamento anual de US\$ 42,9 milhões para 2007. Os preços do produto genérico variam de US\$ 163,22 a US\$ 166,36 o custo por paciente/ano. A partir desses valores, com o licenciamento compulsório, a redução de gastos em 2007 será em torno de US\$ 30 milhões. A estimativa de economia até 2012, data em que a patente Efavirenz expira, é de US\$ 236,8 milhões”².

...os Ministérios da Saúde e das Relações Exteriores anunciaram o início do processo de licenciamento compulsório e afirmaram que tal iniciativa objetiva “assegurar a viabilidade do Programa DST/AIDS”

Em nota conjunta, os Ministérios da Saúde e das Relações Exteriores anunciaram o início do processo de licenciamento compulsório e afirmaram que tal iniciativa objetiva “assegurar a viabilidade do Programa DST/AIDS”³, em cumprimento com normativas nacional e internacional aplicáveis.

O licenciamento compulsório é uma demanda de diversas Organizações Não Governamentais (ONGs). Historicamente, movimentos sociais e coletivos de ONGs têm lutado no Brasil para garantir a sustentabilidade de políticas públicas de saúde, o

acesso universal a medicamentos utilizados no tratamento de pessoas que vivem com HIV/AIDS e o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Cenário Nacional

O Brasil alterou sua legislação de propriedade industrial em 1996, ajustando-se às regras da Organização Mundial do Comércio (OMC). A Lei no 9279/96 ampliou o escopo das matérias patenteáveis e estabeleceu a possibilidade de proteção de todos os campos tecnológicos. Com isso, houve alteração significativa da lei anterior (Lei nº 5.772/71), que proibia, por exemplo, o patenteamento de substâncias, matérias, misturas ou produtos alimentícios, químico-farmacêuticos e medicamentos de qualquer espécie, bem como os respectivos processos de obtenção ou modificação dos mesmos.

Em 13 de novembro do mesmo ano foi aprovada a Lei no 9.313 que tornou obrigatória a distribuição de medicamentos antiretrovirais (ARVs) pelo sistema público de saúde. Frente à epidemia HIV/AIDS no Brasil, tal normativa fortaleceu o arcabouço legal já existente, pois garantiu o acesso a ARVs e outros medicamentos para o tratamento de infecções relacionadas à doença.

O sucesso da política de distribuição universal pode ser demonstrado em números: entre 1997 e 2004, a mortalidade foi reduzida em 40% e a morbidade em 70%; e a redução das internações hospitalares e do tempo médio de internação hospitalar foi de 80%, o que foi avaliado numa economia da ordem de US\$ 2,3 bilhões com gastos hospitalares⁴. Destaca-se ainda a redução significativa dos preços de medicamentos ARVs com o incremento da produção local.

A manutenção da distribuição universal de ARVs encontra-se, no entanto, ameaçada pela sustentabilidade financeira do Pro-

grama. Os medicamentos antiretrovirais de primeira linha produzidos localmente não estão sob proteção patentária no Brasil, já que à época do início da produção o Brasil não reconhecia patentes farmacêuticas. Esse fato permitiu que 7 ARVs fossem produzidos como genéricos nacionais, o que reduziu o custo do tratamento e ampliou o acesso. Após a alteração da lei de propriedade industrial e o reconhecimento de patentes farmacêuticas, os novos medicamentos, agora patenteados no Brasil, impactaram e seguem impactando na política de distribuição universal de ARVs.

A manutenção da distribuição universal de ARVs encontra-se, no entanto, ameaçada pela sustentabilidade financeira do Programa.

Antecedentes

Em negociações com laboratórios farmacêuticos transnacionais detentores de patentes de ARVs, o Brasil utilizou a ameaça de licença compulsória como instrumento de pressão em três ocasiões:

¹a. Em agosto de 2001, o então Ministro da Saúde José Serra anunciou o licenciamento compulsório da patente do medicamento Nelfinavir (fabricado pela Roche). No mesmo dia, porém, e logo após o anúncio, foi anunciada a interrupção do processo porque a Roche aceitou reduzir o preço do medicamento em 40%⁵.

2ª. Em dezembro de 2003, o Ministro da Saúde, Humberto Costa, anunciou que o governo brasileiro poderia, mais uma vez, adotar a medida para a produção do Nelfinavir no País. Em janeiro de 2004, depois de conseguir a redução do preço de cinco medicamentos - Nelfinavir, Lopinavir, Efavirenz, Tenofovir e Atazanavir - o Ministério da Saúde desistiu da medida⁶.

3ª. Em junho de 2005, o atual Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e o Ministro Humberto Costa, assinaram decreto no qual o medicamento ARV Kaletra (Lopinavir + Ritonavir), fabricado pelo laboratório Abbott, passa a ser de interesse público⁷. A negociação com a empresa mostrou-se desastrosa, e foi assinado um contrato que continha cláusulas abusivas, tais como: a restrição da aplicação de flexibilidades legais; a fixação do valor unitário do medicamento até 2011, o que dificultava nova negociação de preço; e a previsão de aumento em 10% no preço da nova formulação do medicamento. Em síntese, o preço da nova formulação praticamente anulou a redução de preço obtida à época⁸. Diversas organizações da sociedade civil denunciaram aspectos abusivos do acordo e ingressaram na Justiça Federal para obrigar o Poder Executivo a licenciar compulsoriamente o medicamento Kaletra⁹.

A licença compulsória é uma medida legal

A recente decisão do governo brasileiro de aplicar licença compulsória ao Efavirenz respeita as regras nacionais e internacionais, inclusive o Acordo sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs, sigla em inglês) da OMC. A medida é histórica e inédita na América Latina, embora já tenha ocorrido em outros países como Canadá, Tailândia e Itália, inclusive em relação a medicamentos da própria Merck¹⁰. A decisão do governo foi o desfecho de uma longa negociação com o laboratório e foi tomada com responsabilidade, sem desrespeito às legislações nacionais e internacionais em vigor.

Foram vários os fatores que influenciaram a decisão do Poder Executivo de emitir a licença compulsória do Efavirenz: a inflexibilidade do laboratório em rever seus preços para o mercado brasileiro; o desgaste

da licença compulsória como instrumento de pressão (fato que restou evidente ao observar-se as negociações de 2005); e a pressão da sociedade civil brasileira, sobretudo de grupos ligados à saúde e aos direitos humanos.

A licença compulsória é uma das principais, se não a principal, flexibilidade prevista no Acordo TRIPs. O Acordo estabelece, em seu art. 31, que determinados usos da patente prescindem da autorização do titular, o que permite a exploração por terceiros de um produto ou processo patenteado. Essas situações podem ser estabelecidas pelas legislações internas dos países membros da OMC e, portanto, as circunstâncias e condições podem variar de país para país. Via de regra, as condições têm como base: interesse público, falta de exploração da patente, situações de emergência nacional, coibição de práticas anti-competitivas e de concorrência desleal, falta de produção local e existência de patentes dependentes. É importante destacar que não é necessário comprovar uma situação de emergência nacional para justificar a emissão de uma licença compulsória¹¹ e, mais, o titular da patente mantém o seu direito de receber uma remuneração adequada pela patente, de acordo com o valor econômico da concessão da licença em questão.

A recente decisão do governo brasileiro de aplicar licença compulsória ao Efavirenz respeita as regras nacionais e internacionais, inclusive o Acordo TRIPs da OMC

Muitos setores têm reagido positivamente e expressado apoio público à emissão da licença compulsória brasileira. O ex-Ministro francês das Relações Exteriores, Philippe Douste-Blazy, apoiou a decisão e afirmou que a medida tem fundamento no TRIPs, que prevê que cada país possui a liberdade de determinar os motivos que levam à emissão das licenças compulsórias¹². O ex-Presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Bill Clinton,

também apoiou a decisão do governo brasileiro¹³. Estas e outras vozes confirmam internacionalmente que a medida está absolutamente de acordo com o disposto no Acordo TRIPs.

Outro parecer que sustenta essa medida consta do trabalho da Comissão de Direitos de Propriedade Intelectual, Inovação e Saúde Pública da Organização Mundial da Saúde (OMS), de 2006, o qual destaca que as flexibilidades do Acordo TRIPs permitem aos países encontrar “o balanço mais adequado para as circunstâncias de cada país”¹⁴.

A licença compulsória não prejudica a inovação farmacêutica

Os países modificam suas estruturas de proteção à propriedade intelectual em diferentes períodos de desenvolvimento econômico. Entre 1790 e 1836, por exemplo, os EUA não permitiam o registro de patentes a não cidadãos ou não residentes. Foi apenas a partir de 1836 que os estrangeiros passaram a registrar patentes neste país, mas com um custo dez vezes maior do que os nacionais¹⁵. Com base neste e em outros antecedentes, a Comissão de Propriedade Intelectual criada pelo Governo do Reino Unido concluiu que os países que hoje possuem capacidade tecnológica e de inovação significativa desenvolveram-se economicamente quando sua proteção da propriedade intelectual era “débil”¹⁶. O Acordo TRIPs, entretanto, removeu a possibilidade de eleição de matérias patenteáveis e de impedimento de depósitos de não-residentes, mecanismos dos quais os países desenvolvidos poderiam beneficiar-se.

Ao contrário do que os meios de comunicação muita vezes informam, as licenças compulsórias têm sido utilizadas por diversos países, tanto do Norte como do Sul¹⁷. Recentemente, o Governo Tailandês emitiu licenças compulsórias para 3 medicamentos, por exemplo¹⁸.

A professora, Colleen Chien, comparou as taxas de patenteamento de medicamentos antes e depois de seis licenças compulsórias nos EUA entre 1980 e 1990 e demonstrou que o licenciamento compulsório não modificou sensivelmente o nível de inovação das empresas afetadas. A autora demonstra que a licença compulsória não produz uma diminuição na inovação e que ela pode ser uma opção política para aumentar o acesso a medicamentos¹⁹.

Conclusão: a necessidade de proteger o interesse público

Antes do Acordo TRIPs, os Estados eram livres para determinar seus padrões de patenteabilidade. De acordo com a ONG Médicos sem Fronteiras (MSF), "o paten-

"o patenteamento de bens essenciais, tais como medicamentos e alimentos, foi considerado por um bom tempo como sendo evidentemente contra o interesse público".

teamento de bens essenciais, tais como medicamentos e alimentos, foi considerado por um bom tempo como sendo evidentemente contra o interesse público"²⁰. Durante a Rodada Uruguai de negociações do GATT, os países em desenvolvimento aceitaram a proteção da propriedade intelectual no âmbito da OMC não porque esta era uma de suas prioridades, mas sim porque a propriedade intelectual estava dentro do pacote oferecido, que incluía a redução de medidas protecionistas pelos países desenvolvidos²¹.

A estrutura internacional de proteção dos direitos de propriedade intelectual, portanto, tem sido quase exclusivamente dominada pelos interesses dos "produtores"²², originários em grande parte em países desenvolvidos. Isso sugere que a política de propriedade intelectual atual está mais permeada pelos interesses comerciais dos produtores do que por uma concepção imparcial de interesse público. Assim, as oportunidades resguardadas nos acordos e normativas nacionais que permitem promover o interesse público devem ser conhecidas e reconhecidas, bem como aplicadas sempre que necessário.

* Juana Kweitel é advogada e coordenadora do programa Sul Global da Conectas Direitos

Humanos (juana@conectas.org). Renata Reis é advogada e assessora de projetos da Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA) (renata@abi aids.org.br).

¹ Ministério da Saúde, Programa DST/AIDS, "Brasil decreta licenciamento compulsório do Efavirenz", 13/05/2007, disponível em <http://www.aids.gov.br/data/Pages/LUMISE77B47C8ITEMIDA5D44CBB549-34EEE912E15DA572BA68CPTBRIE.htm>

² Ver Ministério da Saúde, Programa DST/AIDS, "Brasil decreta licenciamento compulsório do Efavirenz", 13/05/2007, disponível em <http://www.aids.gov.br/data/Pages/LUMISE77B47C8ITEMIDA5D44CBB549-34EEE912E15DA572BA68CPTBRIE.htm>

³ Ministério das Relações Exteriores, Nota nº. 193 do 25 de abril de 2007, disponível em http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4358

⁴ Ministério da Saúde, Programa Nacional de DST/AIDS, Brasília, 2005.

⁵ Ver Ministério da Saúde, Programa DST/AIDS, "Histórico das negociações", 4/05/07, <http://www.aids.gov.br/data/Pages/LUMISE77B47C8ITEMIDDB3685DFEBA4FEDAC6ADF17BA0BB2B6PTBRIE.htm>

⁶ Idem.

⁷ Idem.

⁸ Grupo de Trabalho sobre Propriedade Intelectual/Rede Brasileira pela Integração dos Povos, 2005. Acordo do Governo Brasileiro com Abbott frustra expectativas dos brasileiros. Publicado em 1 de julho de 2005. Disponível em www.abiaids.org.br

⁹ Para mais informação sobre a ação civil pública iniciada por ABIA, Conectas Direitos Humanos, GIV/Grupo da Vida/SP, IDEC, GAP/SP e Gestos, ver ABIA, "Patentes: Por que o Brasil paga mais por medicamentos importantes para a saúde pública?", sem data, disponível em http://www.abiaids.org.br/media/patentes_GTPI.pdf

¹⁰ Ver KEI (Knowledge Ecology International), "Recent examples of the use of compulsory licenses on patents", 8 March 2007, revised 6 May 2007, disponível em http://www.keionline.org/misc-docs/recent_cls.pdf

¹¹ A emergência nacional exime da obrigação de intentar previamente uma licença voluntária. Para mais informações sobre este tema, ver o site da OMC: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/public_health_faq_s.htm

¹² Jornal Folha de São Paulo, 12 de maio de 2007, Cotidiano.

¹³ New York Times, 9 de maio de 2007, disponível em http://www.nytimes.com/2007/05/09/world/09aidsdrugs.html?_r=1&oref=slogin

¹⁴ World Health Organization, Report of the Commission on Intellectual Property Rights, Innovation and Public Health, 2006, p. 22, disponível em <http://www.who.int/intellectualproperty/documents/thereport/ENPublicHealthReport.pdf>

¹⁵ Ver Commission on Intellectual Property Rights, Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy, London, September 2002, p. 18, disponível http://www.iprcommission.org/graphic/documents/final_report.htm

¹⁶ Ver Commission on Intellectual Property Rights, Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy, London, September 2002, p. 8, disponível http://www.iprcommission.org/graphic/documents/final_report.htm

¹⁷ Para um informe detalhado sobre as mais recentes licenças compulsórias no mundo, ver KEI (Knowledge Ecology International), "Recent examples of the use of compulsory licenses on patents", 8 March 2007, revised 6 May 2007, disponível em http://www.keionline.org/misc-docs/recent_cls.pdf

¹⁸ Ver <http://www.thaiplus.net/ineng.html>

¹⁹ Chien, Colleen, "Cheap drugs at what price to innovation: does the compulsory licensing of pharmaceuticals hurt innovation?", publicado em Berkeley Technology Law Journal, vol 18:1.

²⁰ MSF, "Patentes de medicamentos em evidência, Compartilhando experiência prática sobre patentes de produtos farmacêuticos", 2006, p. 5.

²¹ Ver Commission on Intellectual Property Rights, Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy, London, September 2002, p. 8, disponível http://www.iprcommission.org/graphic/documents/final_report.htm

²² Implementando a Declaração de Doha que reconhece a gravidade dos problemas de saúde pública dos países em desenvolvimento e reafirma o direito a fazer uso das flexibilidades, o Conselho de TRIPs adotou a decisão de 30 de agosto de 2003. O sistema criado por esta decisão tem se mostrado absolutamente ineficaz para auxiliar aos países mais pobres a adquirir medicamentos. Sobre a decisão de 30 de agosto de 2003, ver: Correa, Carlos, "O Acordo TRIPs e o acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento", em Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos, nº.3, 2005, disponível em <http://www.surjournal.org/conteudos/pdf/3/correa.zip> e também Médicos Sem Fronteiras, "Neither Expeditious, nor a solution: The WTO August 30th. Decision is unworkable", August 2006, disponível em <http://www.accessmed-msf.org/prod/publications.asp?scntid=10820061618476&contenttype=PARA&>