

- 1 O caso dos pneus: um litígio ainda em aberto
- 5 Início do recesso de verão na OMC marca a falta de esperanças de um acordo em Doha
- 7 Um passeio pelos “clubes” da OMC
- 9 Apoio doméstico que distorce o comércio: alternativas para disciplinas específicas por produto
- 11 Apelação sem reenvio: como reparar uma falha no sistema de solução de controvérsias da OMC
- 13 Licenças de patentes, padrões de proteção e regulamentação antitruste ..
- 15 Um Novo Estado Desenvolvimentista? A periferia latino-americana e a promoção das inovações industriais
- 17 Acordos de livre comércio do México: qual a próxima parada?
- 19 Convergência cambial e integração regional: questão ainda em aberto
- 21 As estratégias da Venezuela para a integração regional sul americana: tensões entre Mercosul e Alba
- 23 O Brasil e a OCDE: não é de hoje, não é para amanhã ..



International Centre for Trade
and Sustainable Development

FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS



DIREITOGV
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

O caso dos pneus: um litígio ainda em aberto

Quase dois meses após a divulgação da decisão do caso dos pneus (DS 332 – *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*) entre Brasil e Comunidades Europeias (CE) na OMC, resta saber como o Brasil pretende implementar a decisão do painel.

O relatório da decisão divide-se em 3 partes, nas quais determinadas normas brasileiras foram analisadas à luz do GATT. Na primeira parte, o painel considerou a compatibilidade das seguintes portarias com o artigo XI:1 do GATT: Portaria nº 8, de 1991, do Departamento de Comércio Exterior (DECEX) do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) (Portaria DECEX 8/91); Portaria nº 14, de 2004, da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do MDIC (Portaria SECEX 14/04); e Portaria nº 23, de 1996, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) do Ministério do Meio Ambiente (Resolução CONAMA 23/1996)¹.

O artigo 27 da Portaria DECEX 8/91 proíbe a importação de bens de consumo usados. A Portaria SECEX 14/04, em seu artigo 40, proíbe a emissão de licenças de importação para pneus usados e reformados. Por sua vez, a Resolução CONAMA 23/96, em seu artigo 4º, também proíbe a importação de pneus usados. Trata-se, na verdade, de uma exceção, já que este mesmo artigo 4º autoriza a importação de resíduos inertes – categoria dentro da qual, os pneus usados inserem-se.

O painel considerou que os dois primeiros dispositivos mencionados violam o artigo XI:1 do GATT, que proíbe um Membro da OMC de adotar restrições a importações de outros Membros que ultrapassem direitos alfandegários, impostos ou taxas. Já a Resolução do CONAMA, por não se referir a pneus reformados, não foi considerada incompatível com o GATT.

O Brasil admitiu que a proibição da importação de pneus reformados violava a normativa do GATT, mas que a medida justificava-se nos termos do artigo XX(b), ou seja, como medida necessária à proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal.

Os argumentos apresentados pelo Brasil foram aceitos por duas principais razões. Em primeiro lugar, o painel entendeu que a proibição da importação de pneus reformados reduz, efetivamente, a proliferação de doenças como febre amarela, dengue e malária, na medida em que o número de pneus inservíveis acumulados, ambiente propício para a reprodução de mosquitos transmissores, também cai. Em segundo lugar, a diminuição do número de pneus inservíveis

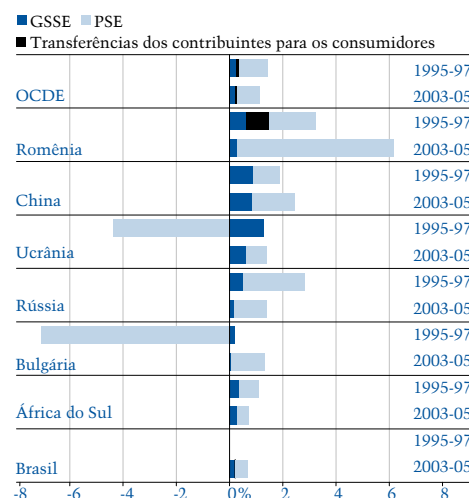
VOCÊ SABIA?

Composição da Estimativa de Apoio Total

Em comparação a outros grandes produtores agrícolas do mundo, o Brasil é um dos países que possui menor estimativa de apoio doméstico à agricultura. A Estimativa de Apoio ao Produtor (PSE, sigla em inglês) - verbas públicas oferecidas com base em determinados critérios, como produtividade, renda, etc – é apenas maior no Brasil do que na Bulgária e na África do Sul. No que tange à Estimativa de Apoio a Serviços Gerais (GSSE, sigla em inglês) – que se refere ao valor dos investimentos públicos em pesquisa, desenvolvimento e infra-estrutura – o Brasil também possui poucos incentivos em comparação a demais países. Além disso, não há participação significativa das transferências de tributos devidos por produtores em relação ao preço pago pelo consumidor no total da estimativa de apoio doméstico à agricultura brasileira. Ainda assim, o Brasil é um dos países mais competitivos no comércio internacional de produtos agrícolas.

Fonte: OCDE. *Agricultural Policies in Non-OECD Countries - Monitoring and Evaluation*.

Disponível em: <<http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/5107031E.PDF>>. Acesso em: 3 ago. 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

Editora

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.

também permite a redução da quantidade de substâncias tóxicas liberadas na atmosfera, resultantes da combustão de tais pneus.

No entanto, para que a medida brasileira fosse plenamente justificada nos termos do artigo XX do GATT, era necessário que sua aplicação fosse coerente com os requisitos do *caput* deste mesmo artigo. Em outras palavras, era preciso verificar se a proibição da importação de pneus reformados não representava uma discriminação arbitrária e injustificável, nem uma restrição disfarçada ao comércio internacional.

Neste sentido, o painel entendeu que a importação de pneus usados (utilizados como matéria-prima para a reforma de pneus no Brasil) respaldada em medidas liminares afrontava os termos do *caput* do artigo XX do GATT pelas seguintes razões. Em primeiro lugar, a restrição brasileira privilegiava os reformadores nacionais de pneus, já que estes não mais enfrentariam a concorrência dos pneus reformados importados, mas continuariam a importar matéria-prima do exterior). Em segundo lugar, a importação ocorria em tal quantidade que solapava o objetivo principal da proibição da importação de pneus reformados, qual seja, a redução do risco de doenças e da emissão de substâncias tóxicas mediante a redução do número de pneus inservíveis.

A segunda parte do relatório analisa a compatibilidade do Decreto Presidencial nº 3.919, de 14 de setembro de 2001 – que determina a aplicação de uma multa de R\$ 400 por pneu usado ou reformado importado – com o artigo XI:1 do GATT.

Tanto o Brasil quanto as CE reconheceram que a multa era uma medida de apoio à implementação da proibição das importações de pneus usados e reformados. Sua compatibilidade com as normas do GATT, portanto, dependia da compatibilidade da própria proibição com esta normativa. Como a proibição de importação de pneus reformados foi considerada uma violação do artigo XI: 1 e não se justificava nos termos do artigo XX do GATT, o Decreto também foi considerado assim pelo painel.

A terceira e última parte do relatório analisa a compatibilidade de duas leis do estado do Rio Grande do Sul com o artigo III:4 do GATT (que estabelece o princípio do tratamento nacional): Lei nº 12.114, de 5 de julho de 2004, e Lei nº 12.381 de 28 de novembro de 2005.

O artigo 1º da lei 12.114 proíbe a comercialização de pneus usados importados (dentro os quais, incluem-se os reformados). O artigo 1º da lei 12.381, por sua vez, permite a importação de pneus usados, desde que todo pneu usado importado tenha um destino final ambientalmente adequado. Esta lei também determina que, para cada pneu reformado importado, outros 10 pneus usados tenham uma destinação final ambientalmente adequada.

Segundo o painel, os reformadores nacionais de pneus foram favorecidos em detrimento dos importadores de pneus reformados. Afinal, a obrigação de dar um destino final adequado para pneus inservíveis era menos onerosa para os primeiros em relação ao segundos. Isto, na opinião do painel, implicava em violação do artigo III:4 do GATT.

O caminho da implementação: as ações no STF

De modo geral, o painel considerou que, em si, a proibição da importação de pneus reformados é justificável no âmbito da normativa do GATT, mas não a maneira pela qual tal medida é aplicada. Ainda, de acordo com a decisão do painel, a proibição da importação de pneus reformados só seria plenamente justificada, nos termos do artigo XX do GATT, se o Brasil garantisse, efetivamente, a proibição da entrada de pneus usados no país, o que implicaria no combate das medidas liminares favoráveis aos importadores de pneus usados e às duas leis gaúchas.

Segundo representantes oficiais do Ministério das Relações Exterior do Brasil (MRE), a implementação da decisão do painel da OMC tem implicância direta sobre duas ações judiciais que atualmente tramitam perante o Supremo Tribunal Federal (STF): a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 101 (ADPF 101) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3801 (ADIN 3801). A primeira ação visa ao reconhecimento de que as medidas liminares concedidas em favor da importação de pneus usados violam os direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previstos, respectivamente, nos artigos 196 e 225 da Constituição Federal (CF). Já a ADIN almeja a declaração de inconstitucionalidade das duas leis do Rio Grande do Sul, por violarem as regras de competência para legislar sobre comércio exterior e proteção ao meio ambiente e à saúde².

Ambas as ações foram propostas no final de setembro do ano passado, quando a 2ª audiência do painel da OMC já havia ocorrido. O painel tomou conhecimento de ambas as ações, já que o Brasil as mencionou em respostas a perguntas do painel, e reconheceu os esforços do país no sentido de cassar as liminares e de questionar a constitucionalidade das leis gaúchas. Na opinião dos painelistas, no entanto, o governo brasileiro não conseguira garantir que as importações de pneus usados não mais ocorreriam e nem que cessariam num futuro próximo. Ainda de acordo com o painel, o Brasil não logrou demonstrar a existência de uma decisão judicial que declarasse a inconstitucionalidade das leis gaúchas.

Para o MRE, a vitória destas duas ações garantiria a implementação da decisão do painel. Afinal, tanto a ADPF quanto a ADIN possuem eficácia erga omnes e efeito vinculante.

Simples assim?

Ocorre, entretanto, que a implementação da decisão do painel da OMC vai além de uma vitória nas duas ações que correm perante o STF. A controvérsia sobre a proibição da importação de pneus usados e reformados é bastante complexa em virtude dos diversos interesses envolvidos e, por isso, arrasta-se desde o início da década de 90.

Com efeito, logo após a edição da Portaria DECEX 8/91, os importadores de pneus usados questionaram a proibição da importação e obtiveram ganho de caso em alguns processos³. De modo geral, a alegação era de que apenas a lei em sentido formal – e não uma Portaria – era o instrumento jurídico adequado para a edição da norma em questão. O STF, não acatou os argumentos dos importadores. Para a suprema corte brasileira, o artigo 237 da CF – que dispõe que as autoridades do Ministério da Fazenda (a quem a DECEX estava vinculada à época) estavam investidas de autoridade para atuar na defesa dos interesses fazendários nacionais – é o fundamento legal que respalda a constitucionalidade da Portaria.

Com a edição das Portarias SECEX 8/00 e 14/04, a proibição da importação de pneus usados foi novamente levada a julgamento. Desta vez, os importadores sustentavam, que a medida violava os princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio (artigo 170, inciso VI, parágrafo único da CF). Novamente, o Poder Judiciário concedeu

medidas liminares favoráveis à importação de pneus usados. Ao todo, 24 empresas importadoras foram beneficiadas⁴.

Diante deste cenário, é possível que, mesmo em face de uma decisão favorável à proibição no âmbito da ADPF 101 (o que implicaria, portanto, na cassação de todas as decisões favoráveis à importação de pneus usados), as importadoras ingressem judicialmente com novos argumentos que justifiquem o levantamento da proibição. Nada impede, assim, que novas liminares favoráveis à importação de pneus usados sejam concedidas. Obviamente, em virtude do efeito *erga omnes* da ADPF, isto seria muito mais difícil – mas não impossível, o que ameaçaria a implementação da decisão do painel da OMC nos moldes delineados pelo MRE.

Os projetos de lei: reforço ou ameaça à implementação?

Os projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional sobre a matéria podem tanto auxiliar na implementação da decisão como colocá-la em risco. Ao passo que muitos projetos proíbem a importação de pneus usados e reformados, outros permitem que ela ocorra sob determinadas condições.

Concretamente, dois projetos destacam-se: (i) na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 203 de 1991 (PL 203/91) e (ii) no Senado Federal, o Projeto de Lei nº 216, de 2003 (PLS 216/03).

O PL 203/91 representa um verdadeiro projeto de política nacional de resíduos sólidos, pois engloba, em apenso, mais de 100 projetos de lei, todos relacionados à destinação final de resíduos. Destes, 18 tratam de pneus usados e reformados. Alguns prevêm a proibição total das importações, enquanto outros condicionam a importação ao cumprimento de obrigações de destinação final (vide tabela 1)⁵.

Por sua vez, o PLS 216/03, permite a importação de pneus usados desde que cumpridas as obrigações de destinação final. Nos termos do artigo 1º do PLS, para cada pneu usado importado a ser utilizado como pneu semi-novo, o importador deve dar destinação ambientalmente adequada a 10 pneus inservíveis; e para cada pneu usado importado a ser utilizado como matéria prima na reforma de pneus, o importador deverá dar destinação ambientalmente adequada a 1 pneu inservível.

Projeto - Autor	Descrição
1.259/95 Dep. Pedro Novaes (PMDB-MA)	Dispõe que as empresas fabricantes e as importadoras de pneus são responsáveis pela coleta e reciclagem dos produtos inservíveis
988/99 Dep. Cunha Bueno (PP-SP)	Condiciona a venda de pneus a consumidores finais à entrega, pelo comprador, da mesma quantidade de pneus usados.
1.610/99 Dep. Pompeo Mattos (PDT-RS)	Obriga o Poder Público federal a reaproveitar, mediante recapagem, os pneus utilizados em sua frota
1.677/99 Dep. Ronaldo Vasconcelos (PFL-MG)	Dispõe sobre a destinação de pneus usados, de forma a responsabilizar os fabricantes e os importadores de pneus pela coleta e destino final dos pneus após o uso pelo consumidor
2.075/99 Dep. Luiz Bittencourt (PMDB-GO)	Obriga os fabricantes e os importadores de pneus a coletarem e darem destinação final ambientalmente adequada aos pneus usados
5.574/01 Dep. Roberto Jefferson (PTB-RJ)	Determina que as empresas fabricantes, importadoras e as que realizam processos de reforma de pneumáticos coletem e deem destinação final ambientalmente adequada aos pneumáticos usados existentes em território nacional
5.765/01 Dep. Márcio Bittar (PPS-AC)	Obriga as empresas fabricantes e importadoras de pneumáticos a coletar e dar destinação final, ambientalmente adequada, a pneus inservíveis existentes no território nacional
6.011/01 Dep. Virgílio Guimarães (PT-MG)	Cria o Programa Nacional de Reaproveitamento de Pneumáticos, que objetiva promover estudos e oferecer diretrizes para a reutilização de pneumáticos usados ou seus componentes
13/03 - Dep. Iara Bernardi (PT-SP)	Estabelece condições para a entrada de pneus importados no país
637/03 Dep. José Borba (PMDB-PR)	Proíbe as importações de pneus usados para comercialização tal qual importados e permite as importações de carcaças de pneus usados para serem utilizadas como matéria prima ou insumo na fabricação de pneus remoldados no Brasil
822/03 Dep. Colombo (PT-PR)	Obriga as empresas e órgãos públicos a utilizarem no mínimo 20% de pneus remoldados em suas frotas automotivas
1.072/03 - Dep. José Carlos Araújo (PR-BA)	Tipifica a importação de pneus usados ou reformados como crime
1.169/03 Dep. Carlos Nader (PFL-RJ)	Obriga empresas e órgãos públicos a utilizar pneus reformados em suas frotas de veículos, na proporção de 20% da frota até 2005 e de 35% da frota até 2015
4.356/04 - Dep. Carlos Nader (PFL-RJ)	Determina o uso de pneumáticos inservíveis para a produção de pavimentação asfáltica
5.231/05 - Dep. Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP)	Proíbe a importação de pneus usados, em carcaça, recauchutados, recapados ou remoldados
5.745/05 Dep. Leodegar Tiskoski (PP-SC)	Obriga a utilização de borracha reciclada de pneus inservíveis na produção de misturas e concretos asfálticos para pavimentação
6.014/05 - Dep. Jorge Pinheiro (PL-DF)	Proíbe a importação de pneus usados
6.136/05 Poder Executivo	Define pneu novo e usado, recapagem e remoldagem; proíbe a importação de pneus usados, inclusive os reformados e inservíveis

Agenda Multilateral OMC*

31.08.07 Reunião do Órgão de Solução de Controvérsias

13-14.09.07

Reunião do Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio

14.09.07

Reunião do Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças

17-28.09.07 Semana de negociações em Serviços

17.09.07

Reunião do Grupo de Trabalho sobre as regras do GATS

Reunião do Grupo de Trabalho sobre Regulamentação Doméstica

Reunião do Órgão de Revisão de Políticas Comerciais

18.09.07 Reunião do Comitê sobre Compromissos Específicos

19.09.07 Reunião do Órgão de Revisão de Políticas Comerciais

25.09.07

Reunião do Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento

Reunião do Órgão de Solução de Controvérsias

26-27.09.07

Reunião do Comitê de Agricultura

28.09.07 Reunião do Conselho para o Comércio de Serviços

* Todas as reuniões ocorrerão em Genebra, Suíça

O MRE já realizou uma consulta pública na Câmara dos Deputados a fim de explicar a decisão do painel da OMC aos congressistas e pretende realizar outra no Senado Federal. Segundo diplomatas do Ministério, esta iniciativa reduz a possibilidade de que projetos incoerentes com a posição adotada pelo país no painel venham a ser adotados. Este antagonismo entre os projetos de lei – e entre alguns deles e a posição defendida pelo país no painel da OMC – é mais uma prova da complexidade da questão sobre a importação de pneus usados e reformados no Brasil e revela a disputa de interesses que alimenta esta controvérsia.

Com efeito, basta lembrar que, após a divulgação da decisão do painel, o MRE, em nota oficial, declarou tê-la recebido “com grande satisfação”, por ter sido “amplamente favorável às teses ambientais e de saúde pública defendidas pelo Brasil”⁶. Por outro lado, a Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados (ABIP) – favorável à importação de pneus usados para reforma no Brasil – considerou que “os fabricantes europeus de pneus remoldados venceram o Brasil no litígio na OMC”. Para a ABIP, a posição brasileira no caso não era motivada por razões de saúde pública ou ambientais, mas sim por uma razão explicitamente comercial: a proteção das multinacionais fabricantes de pneus novos.

Este contexto explicita uma situação na qual se busca, de um lado, a aprovação de leis cujo conteúdo já está em vigor, por meio das Portarias editadas pela SECEX e CONAMA. Por outro lado, também se busca a aprovação de textos legais cujos dispositivos – por assemelharem-se a outras normas já em vigor – além de serem questionados judicialmente, já foram declarados incompatíveis com as normas do GATT. Basta lembrar que o artigo 1º do PLS 216/03 é muito semelhante ao artigo 1º da lei gaúcha 12.381, cuja constitucionalidade é contestada e motivou as conclusões do painel sobre a inconsistência da aplicação da proibição da importação de pneus reformados.

Assim, por um lado, a despeito das audiências públicas realizadas pelo MRE, nada impede que projetos de lei que contradigam a posição adotada pelo Brasil na OMC sejam aprovados. Por outro lado, a possível aprovação de projetos de lei que proíbam a importação de pneus usados reforçará a posição brasileira defendida perante o painel e auxiliará na implementação da decisão deste. Todavia, independentemente

do conteúdo dos projetos que venham a ser aprovados, estima-se que eles virão a ser questionados, perante o judiciário, pelos setores que se sentirem prejudicados.

Cenas do próximo capítulo

Caso o STF manifeste-se a favor da proibição de importação de pneus usados e decida a favor da inconstitucionalidade das leis gaúchas, o governo brasileiro poderá garantir o cumprimento da decisão do painel da OMC. Não existe garantia, todavia, de que este cumprimento seja pacífico e sem percalços. Afinal, a controvérsia ainda não foi definitivamente dirimida e nem os distintos interesses envolvidos, conciliados. Além disso, a implementação da decisão do painel não depende unicamente da vontade política do governo. Ela passa pela atuação dos dois outros Poderes do Estado Democrático de Direito que, enquanto entes soberanos, livres e independentes em relação ao Poder Executivo, poderão tomar decisões que contrariem a posição assumida por este.

A controvérsia sobre a proibição da importação de pneus usados e reformados no Brasil é complexa e ainda está em aberto. A decisão do painel da OMC e particularmente sua implementação são apenas mais um capítulo da disputa e certamente não é o último...

¹A Portaria SECEX 14/04 e a Portaria CONAMA 23/96 estão disponíveis, respectivamente, em <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/legislacao/portarias/secex/2004/prtsecex14_2004.pdf> e <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res96/res2396.doc>>. Acesso em 27 jul. 2007.

²A ADPF e a ADIN estão disponíveis em <<http://stf.gov.br>>. Acesso em 30 jul. 2007.

³Por exemplo, no Processo nº 92.00.40127-7 da 5ª Vara da Seção Judiciária do Rio de Janeiro e no Processo nº 95.00.19425-2, da 8ª Vara da mesma Seção.

⁴Nas págs. 20-22 da ADPF 101 há uma lista com todas as decisões judiciais favoráveis à importação ainda em vigor e a respectiva empresa beneficiada.

⁵Os partidos indicados são aqueles a que o deputado está ligado, caso ainda esteja no exercício do mandato; e aqueles a que estava ligado à época da apresentação do projeto de lei, caso não mais exerçam o cargo de deputado.

⁶Nota à Imprensa nº 273. Contencioso na OMC entre o Brasil e a União Européia sobre pneus reformados – divulgação do relatório final do Painel. 12 jun. 2007. Disponível em <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4441>. Acesso em 30 jul. 2007.

Início do recesso de verão na OMC marca a falta de esperanças de um acordo em Doha

O início das férias anuais dos delegados da Organização Mundial do Comércio (OMC) marca a falta de perspectivas de que se já possível chegar a um acordo na Rodada Doha, embora o diretor-geral, Pascal Lamy, insista em afirmar que um acordo é possível se os governos estiverem dispostos a isso.

Em reuniões do Comitê de Negociações Comerciais (TNC, sigla em inglês) e do Conselho Geral, Pascal Lamy afirmou que as delegações de Membros da OMC devem retornar a Genebra em setembro “prontas para engajarem-se em negociações intensivas”. Estas conversas serão baseadas nos potenciais acordos identificados nos esboços de textos apresentados pelos presidentes dos comitês de agricultura e de acesso a mercado de produtos não agrícolas (NAMA, sigla em inglês). Os governos foram aconselhados a utilizar o mês de agosto para refletir sobre o valor do conteúdo dos dois textos e retornar à sede da OMC preparados para fazer as concessões necessárias para a conclusão de um acordo.

Nem todas as delegações se sentem confortáveis em avançar com base nos parâmetros para a redução de tarifas e subsídios identificados nos textos propostos. A maioria dos Membros aceitou com cautela o esboço do texto sobre agricultura preparado pelo Embaixador Crawford Falconer (Nova Zelândia). Por sua vez, diversos países em desenvolvimento (PEDs) foram bastante críticos em relação ao esboço de texto sobre NAMA e afirmaram que os cortes tarifários exigidos desses países são desproporcionais às demandas feitas às nações industrializadas e à reforma de subsídios agrícolas propostas no texto sobre agricultura. Argentina e Venezuela foram mais longe ao afirmarem que não poderiam aceitar o texto de NAMA como base para conversas em setembro.

Talvez para aumentar ainda mais a polarização do debate sobre tarifas de bens manufaturados, alguns países industrializados – como Estados Unidos da América (EUA), Canadá e Nova Zelândia – argumentaram que o texto para NAMA apresentado pelo Embaixador Don Stephenson (Canadá) era favorável aos PEDs.

G-20: Agricultura deveria estabelecer metas em outras áreas

Os potenciais resultados de Doha em matéria de agricultura e NAMA foram proeminentes no debate dos dois esboços de acordo. Mais especificamente, cogitou-se até que ponto a ambição (ou seja, a profundidade de cortes tarifários e de subsídios) da reforma agrícola de países ricos deve conduzir os cortes de tarifas industriais para PEDs.

Para que haja qualquer tipo de acordo, é necessário que os principais governos reconheçam que, até agora, eles simplesmente competiram por posições.

Na reunião do TNC do dia 26 de julho, o bloco de PEDs G-20, que normalmente foca suas observações no comércio agrícola, ressaltou que “a ambição em agricultura deve determinar as negociações em outras áreas – e não o oposto.”

O grupo NAMA-11 – aliança de PEDs nas conversas sobre bens industriais e que inclui África do Sul, Brasil, Índia e Argentina – também insistiu que a reforma substancial das políticas que distorcem o comércio agrícola por parte dos países ricos deve ser o ponto de referência para medir a liberalização das tarifas industriais.

De fato, estes grupos afirmam que já que os EUA e a União Europeia (UE) fingem reformar seus subsídios agrícolas (ao reduzir limites de despesa bem acima das despesas reais ou previstas), eles também fingirão reduzir suas tarifas industriais.

Diversos grupos de PEDs que representam a grande maioria dos 151 Membros

da OMC – G-20, G-33, África, Caribe e Pacífico (ACP), grupo dos países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs), Grupo Africano, economias pequenas e vulneráveis, NAMA-11 e C-4 (*cotton four*) – emitiram uma declaração na qual indicam que as principais reduções aos subsídios agrícolas distorcivos ao comércio em países ricos são “centrais à dimensão de desenvolvimento da Rodada.” Para eles, os subsídios de “caixa verde”, julgados como não distorcivos ao comércio ou à produção e que compõem a maior parte dos pagamentos aos agricultores dos EUA e da UE não sofrem cortes na Rodada Doha.

Os EUA, por sua vez, reivindicam que o teto do texto de NAMA – que prevê entre 19% e 23% para a maioria das tarifas industriais dos PEDs – é desproporcional ao teto de US\$13 bilhões ou US\$16,4 bilhões dos subsídios agrícolas nocivos ao comércio, estabelecido no texto de Crawford Falconer. Washington colocou-se em uma situação difícil após ter recusado limitar seus subsídios agrícolas distorcivos ao comércio em um nível que se aproxima aos US\$11 bilhões gastos no ano passado; sua oferta formal foi um teto de US\$22,5 bilhões e a informal foi de US\$17 bilhões.

Demais áreas ainda precisam de muito trabalho

A existência (ou não) de sobreposição entre as chamadas “linhas vermelhas” – o mínimo absoluto para que haja qualquer negociação por parte dos Membros – em matéria de agricultura ou NAMA será determinada apenas a partir de setembro. Para que haja qualquer tipo de acordo, é necessário que os principais governos reconheçam que, até agora, eles simplesmente competiram por posições.

Não obstante, Lamy enfatizou que, a partir de setembro, outros assuntos deverão ser incluídos nas pautas de discussão, tais como serviços, regras e facilitação de comércio. Isso para que o cenário para a conclusão da Rodada seja viável. Caso haja sinais de um possível acordo em agricultura e NAMA, algumas delegações já começaram a delinear suas prioridades.

A Índia afirmou que, além da finalização das modalidades para agricultura e NAMA, também deveria haver um processo paralelo de “Sala Verde” que permitisse aos Membros, particularmente aqueles envolvidos nas negociações plurilaterais de pedidos e ofertas, indicarem como pretendem responder aos pedidos que lhes foram feitos. Tal processo, do ponto de vista da Índia, deve ser combinado com uma discussão em serviços, a ser formalizada no TNC, relativa a: tratamento especial para PMDRs, regulamento doméstico e uma data para uma nova rodada de ofertas de acesso a mercados.

A UE e os EUA também pediram que algum documento sobre serviços fosse adotado, juntamente com os textos de agricultura e de NAMA. Ambos expressaram seu descontentamento com o foco das negociações em agricultura e, de maneira menos acentuada, com o comércio industrial. Tais posicionamentos são reflexos de queixas de suas indústrias nacionais de serviços, que argumentam que as negociações de Doha não agregam valor a eles.

A Índia afirmou que os países desenvolvidos precisam sinalizar positivamente em relação à abertura de seus mercados a PEDs – em especial em relação à modalidade 4, que dispõe sobre o deslocamento temporário inter-fronteiriço de trabalhadores.

Para a Índia, há previsão de perdas tanto em agricultura quanto em NAMA, o que aumenta a importância do “equilíbrio das contas” por meio de possíveis ganhos em outras áreas. Tais ganhos poderiam ser oriundos de serviços, regras e da alteração de dispositivos do Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPs, sigla em inglês) da OMC, de modo a tornar imperativo a divulgação da origem de todos os recursos biológicos ou conhecimentos tradicionais associados a patentes.

Ainda sobre TRIPs, o Embaixador da UE, Eckart Guth, enfatizou a importância das indicações geográficas. Bruxelas deseja estender o nível extra de proteção outorgado a vinhos e bebidas espirituosas a demais produtos, como o presunto Parma.

Também foi retomado, neste contexto, o tema de uma nova cláusula da paz pelo Embaixador dos EUA, Peter Allgeier. No seu entender, os Membros que estão em conformidade com suas obrigações domésticas de subsídios agrícolas não devem ser submetidos a ações de solução de con-

trovérsias que questionem tais medidas. De acordo com cláusula anterior, que expirou no começo de 2004, os subsídios agrícolas que estavam em conformidade com os limites de despesa da OMC foram protegidos de potenciais disputas, mesmo se houvesse distorção de preços mundiais e geração de “sérios problemas” aos parceiros de negociação. Muitos dos PEDs e exportadores agrícolas manifestaram-se contra essa proposta.

Questões políticas nos EUA parecem ser grandes empecilhos

Embora não concordem quanto ao andamento das negociações, os diplomatas de comércio dos EUA compartilham a opinião de que a Rodada Doha precisa ser concluída até o início de 2008; caso contrário, haverá um longo período de hibernação devido às eleições nos EUA e na Índia.

Mas mesmo se os negociadores lograrem fechar um acordo, ele ainda deverá ser ratificado pelos governos dos Membros da OMC, o que poderia ser especialmente complicado nos EUA. Isso porque a Autoridade de Promoção Comercial (TPA, sigla em inglês) da administração de George W. Bush expirou no final de junho passado e com ela o mandato para negociar os acordos de comércio e submetê-los ao Congresso estadunidense para um voto de “sim ou não”, sem emendas (conhecido por fast track). Outros governos desejam que a Casa Branca mantenha este mandato a fim de assegurar que os legisladores nos EUA não excluam acordos comerciais já aprovados no âmbito multilateral.

Além disso, muitos países entendem a renovação da TPA como um barômetro da seriedade de Washington como um negociador confiável na Rodada Doha. Mesmo que tecnicamente falando, o fast track só é necessário quando o Congresso efetivamente ratifica acordos.

Embora a Casa Branca Republicana manifeste-se no sentido de uma renovação do TPA, não está claro se conseguirá convencer o Congresso, que conta com maioria democrata hoje. De fato, no final de junho os legisladores democratas afirmaram que a renovação da TPA não fazia parte de suas “prioridades legislativas”, o que fortaleceu a crescente ambivalência e a completa oposição dentro do partido em relação à liberalização comercial. Os grupos de

trabalhadores nos EUA que ainda mantêm certa influência nos círculos democráticos inclusive, não apóiam a extensão da TPA. Está claro, portanto, não será fácil convencer os legisladores do Congresso estadunidense a aprovar uma TPA específica para um acordo em Doha. Alguns analistas acreditam, entretanto, que os democratas seriam mais cautelosos em rejeitar um acordo multilateral do que um bilateral, ao qual são abertamente contrários.

Outra barreira potencial para um acordo em Doha surgiu na semana passada, quando a Casa dos Representantes dos EUA – a baixa Câmara do Congresso – votou a favor da continuação e da expansão das abundantes práticas de subsídios agrícolas estadunidenses durante os cinco próximos anos.

A Lei Agrícola estadunidense (*Farm Bill*), aprovada no último dia 27 de julho, enfrenta revisões no Senado, bem como uma possível ameaça de veto por parte da Casa Branca, que solicitou modestas reduções a fim de proteger as questões relacionadas a despesas agrícolas dos desafios da OMC.

O atual processo de redação de uma nova *Farm Bill* foi visto, juntamente com as negociações da Rodada Doha, como uma janela de oportunidades para a reforma do sistema de subsídios agrícolas estadunidense. Ou seja, entende-se que uma vez que a Lei Agrícola esteja finalizada, o custo político de redução de subsídios – necessários ao cumprimento das novas obrigações dos EUA perante a OMC – será ainda maior.

Agenda para setembro

As negociações agrícolas devem recomeçar em 3 setembro próximo na sede da OMC, com uma série de reuniões abertas e fechadas, bem como consultas informais. As conversas sobre NAMA devem ter início na semana seguinte.

De acordo com a organização não governamental Oxfam, será necessária uma atitude diferente por parte dos países industrializados para que as conversas possam render um acordo que apóie os interesses do desenvolvimento, relatou a agência Reuters. “Os países ricos (...) devem parar de tratar as políticas de desenvolvimento como uma concessão. O desenvolvimento deve estar na frente e ser o centro destas conversas, caso contrário o acordo resultante não ajudará reduzir a pobreza”, nas palavras de Bernice Romero, da Oxfam.

Um passeio pelos “clubes” da OMC

Robert Wolfe *

A Rodada Doha é caracterizada pela existência de uma variedade de clubes de Membros da OMC. Os clubes possuem nomes banais e curiosos, que vão desde G-4 até “Doze Perigosos” e desde “Amigos dos Peixes” até G-90.

É natural que cada Membro da OMC deseje *participar* da elaboração de todas as decisões que os afetam diretamente e *influenciar* decisões que afetam a estrutura da governança global. Na prática, no entanto, a política do multilateralismo não funciona como o Fórum Ateniense da Grécia antiga, no qual cada cidade-estado discursava abertamente e esperava que suas posições fossem levadas em consideração pelos outros. No confuso contexto da OMC, os Membros só conseguem desempenhar um papel relevante quando se juntam a outros Membros. O conceito de “clubes”, portanto, possibilita a análise do funcionamento do processo de negociações da OMC.

É comum que as próprias organizações internacionais sejam vistas como “clubes”, ou seja, lugares nos quais os Estados membros e seus respectivos representantes conhecem as regras e onde os cidadãos e demais Estados não são bem vindos.

A OMC, contudo, não é mais assim: a adesão à Organização implica na automática participação em aproximadamente 60 órgãos formais e em 7 grupos de negociação sob a supervisão do Comitê de Negociações Comerciais. É provável que pouco mais de meia dúzia de Membros tenha capacidade de acompanhar e participar de todas estas reuniões. Os demais Membros precisam encontrar alternativas para somar esforços mútuos e isso é feito por meio dos clubes.

Um “clube” pode ser definido como um grupo de países unidos para alcançar uma finalidade específica. Os grupos são voluntários, ou seja, nenhum Membro da OMC tem a obrigação de ingressar em um clube e nem este precisa aceitar a participação de qualquer Membro.

Os clubes permitem que seus membros: (i) tenham a oportunidade de aprender sobre determinados assuntos com pares que pensam de maneira semelhante; (ii) coordenem posições conjuntas para os encontros da OMC; e (iii) troquem experiências sobre encontros passados. Frequentemente, os clubes expressam-se *na qualidade* de grupo, o que permite que seus membros apoiem uns aos outros em relação a determinadas posições adotadas e dividam tarefas na preparação de propostas comuns.

Os clubes mais bem estruturados exigem um alto grau de interação com os governos de seus países de origem, especialmente para integrar suas estratégias nacionais a posições negociadoras comuns. Estes clubes já possuem procedimentos formais de coordenação e de tomada de decisão, realizam encontros ministeriais e contam com sofisticados apoios analíticos. Os clubes menos estruturados, por sua vez, possuem mecanismos de preparação técnica e consulta mais dispersos, o que influencia sua efetividade e capacidade de influência.

São três os tipos de clube mais relevantes para as negociações da OMC: (i) os que possuem uma *característica comum* bastante abrangente (tal como região geográfica ou nível de desenvolvimento) – os quais podem influenciar discussão de diversas matérias mas de maneira pouco relevante; (ii) os alicerçados em um *objetivo comum* (como o comércio agrícola) – os quais podem influenciar o processo negociador de modo relevante, mas apenas em um número limitado de assuntos; e (iii) os chamados “clubes de aproximação”, que podem ser fundamentais na superação de impasses ou na condução das negociações, na medida em que facilitam a coordenação de posições negociadoras divergentes.

Embora já houvesse clubes na época do GATT, eles efetivamente proliferaram na Rodada Doha. Com efeito, os países em desenvolvimento descobriram que os clubes são essenciais em uma Organização que nunca vota (em razão da regra do consenso) e na qual nada está acordado até que tudo esteja acordado (princípio do empreendimento único – *single undertaking*).

Os clubes são influenciados tanto pelas características de seus membros como por outros clubes. Os novos clubes formados durante a Conferência Ministerial de Cancun em 2003 (como o G-20, o G-33 e o G-90), por exemplo, já haviam aprendido com a experiência do Grupo de Cairns, constituído duas décadas antes.

Grupos de características comuns	Agricultura	NAMA	Regras	Meio ambiente	Serviços	TRIPS	Clubes de aproximação
- G-90 - ACP - PMDRs - Grupo Africano ASEAN CARICOM Economias Pequenas e Vulneráveis (EPVs) Membros Recentemente Incorporados (RAMs) Pequenos Estados Costeiros Vulneráveis	Coalizões ofensivas: - Cotton-4 - Produtos Tropicais e Alternativos - Cairns - G-20 Coalizões defensivas: - G-10 - G-33 - RAMs - EPVs	NAMA-11 Amigos da Cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF) Amigos da Ambição em NAMA Hotel d'Angleterre RAMs EPVs	SCVS Amigos dos Peixes Amigos de Negociações Anti-dumping	Amigos de Bens Ambine-tais Amigos do Meio Ambiente e do Desenvolvimento	G-25 ASEAN - 1 Grupo Africano, ACP, PMDRs, EPVs Muito Bons amigos de GATS / Amigos dos Amigos Grupos de amigos plurilaterais focados na liberalização de setores específicos de serviços e modalidades de entrega	Grupo Africano Grupo de PEDs de Amigos da Revelação da Origem Amigos de Indicações Geográficas Amigos Contra a extensão das indicações geográficas	Agricultura e NAMA (principais antagonistas): - G-4 (Brasil, UE Índia e EUA) - G-6 (G-4 + Austrália e Japão) Serviços: - Enchilada Geral (ruptura de impasse): - Oslo ou Não-G-6 (Canadá, Chile, Indonésia, Quênia, Nova Zelândia e Noruega) - Quad (Canadá, UE, Japão e EUA) - Doze Perigosos (Quad-plus) - Oficiais Sêniores(25-30) - Mini-ministeriais (25-30)

Fonte: Elaboração do autor

Quando o presidente do grupo de negociação realiza os encontros em plenárias informais, o número de clubes tende a ser menor. Por outro lado, quanto maior o interesse dos Membros da OMC em relação a determinado assunto, maior será o número de clubes. Os Membros mais ativos da OMC têm organizado-se em grupos de “amigos”. Estes grupos de especialistas não incluem o Secretariado da OMC e decidem quem pode participar de suas reuniões.

A verdade é que a regra do consenso e o empreendimento único exigem que todos os Membros da OMC comprometam-se com as negociações. Quando todas as matérias são tratadas conjuntamente e qualquer Membro tem o poder de impedir o consenso, é importante que a negociação satisfaça tanto aqueles cujos mercados são relevantes o suficiente para implementá-lo quanto aqueles cuja concordância é suficiente para legitimá-lo.

Não é surpresa, portanto, que o efetivo trabalho de negociação aconteça durante os encontros informais dos diversos grupos de negociação, em reuniões restritas organizadas por seus presidentes ou, ainda, em encontros bilaterais. Nenhuma Organização com 151 Membros lograria consenso em assuntos tão delicados, como é o caso da agricultura, se todas as discussões fossem realizadas em público, em grandes grupos e transcritas. Neste aspecto, os clubes são parte da solução para que as negociações avancem.

Os especialistas da OMC definem o processo negociador como uma série de círculos concêntricos. No anel de maior diâmetro encontram-se as reuniões oficiais da OMC, realizadas para que se cumpra o protocolo, ou as reuniões plenárias informais, realizadas principalmente para fins de transparência. As principais negociações acontecem, no entanto, durante os encontros dos presidentes dos grupos de negociação com um número restrito de técnicos representantes dos Estados membros convidados para abordar assuntos específicos.

Quando estas discussões chegam a um impasse, a medida tradicionalmente adotada é a realização de encontros entre um grupo restrito de Membros, conhecidos como “encontros da Sala Verde” (cor da sala de reuniões do Diretor Geral da OMC). A Sala Verde é, assim, um espaço físico real, mas a expressão também se refere a um tipo específico de reunião, seja a

reunião de embaixadores em Genebra, ou aquela reunião de ministros na Conferência Ministerial bial.

Os encontros da Sala Verde refletem três características das negociações na OMC: (i) a imprescindível informalidade; (ii) os principais Membros da OMC – especialmente Estados Unidos da América (EUA) e União Européia (UE) – sempre participam destas reuniões; e (iii) as demais partes interessadas devem engajar-se na busca do consenso. O que muitos dos clubes identificados na tabela 1 fazem é reivindicar que ao menos um de seus membros esteja presente.

Tais encontros, que geralmente contam com 30 Membros talvez seja um grupo excessivamente grande em termos de condução das negociações. No entanto, só assim os principais protagonistas da negociação e todos os demais grupos podem estar representados, o que significa que a reunião será inclusiva e legítima. Também se incluem nestes encontros os principais atores do comércio internacional, representantes dos clubes e coordenadores de grupos regionais.

O processo de negociação na Sala Verde deve ser transparente para os demais Membros da OMC. Os representantes ali presentes devem expressar as opiniões do clube a que pertencem de forma coerente e relatar, de modo eficiente e abrangente, as deliberações do encontro aos demais integrantes do clube. Quaisquer resultados advindos desta reunião devem ser apresentados pelo presidente do grupo de negociação quando este relata o status das negociações durante as plenárias na forma de documentos.

Os chamados “clubes de aproximação” desempenham um papel de coordenação, mas estão fora dos “círculos concêntricos” da OMC, já que não são liderados pelo presidente do órgão regular e o Secretariado da organização quase nunca é convidado a participar destas reuniões. O antigo QUAD – grupo de países desenvolvidos formado por EUA, UE, Canadá e Japão – não se encontram desde 1999. Parte dos esforços de retomada da Rodada após o fracasso de Cancun, em 2003, foi um processo que envolveu os principais antagonistas em matéria de agricultura: EUA e UE, que se opõem entre si, e Brasil e Índia, que se opõem tanto entre si quanto em relação aos EUA e à UE. Estes quatro Membros procuraram resolver a situação como um novo QUAD ou G-4. Este clube de convergência agrega os principais antagonistas nas negociações da OMC, mas, como seus

integrantes estão publicamente comprometidos com as posições negociadoras que assumiram, a obtenção de um acordo torna-se mais difícil.

À semelhança do que ocorreu com o Grupo de la Paix na Rodada Uruguai, altos representantes de um grupo de 6 Membros da OMC (Canadá, Chile, Indonésia, Quênia, Nova Zelândia e Noruega) encontraram-se em Oslo, em outubro de 2006, a fim de discutirem assuntos essenciais que bloqueavam o andamento das negociações. Embora nenhum deles pertencesse ao G-6 (grupo formado pelo G-4 mais Austrália e Japão), estes países representavam muitos dos principais clubes da OMC, tanto do Norte quanto do Sul. Os participantes do então chamado “grupo de Oslo” tentaram não chamar atenção para seus subseqüentes encontros, que abordaram todos os aspectos da Rodada.

Este quadro de poder e influência na OMC é marcadamente complexo. A questão é saber se os clubes ajudaram ou prejudicaram a Rodada Doha. Sabe-se, entretanto, que as decisões são tomadas – ou ao menos moldadas – por pequenos grupos. A participação de menos de 10 Membros nas reuniões pode ser a alternativa mais eficiente para a tomada de decisão na OMC, mas a efetividade e a legitimidade da organização tradicionalmente exigiu a participação de pelo menos 30 Membros, a fim de garantir que todos os pontos de vista sejam levados em consideração na busca do consenso. Isso variará conforme a temática em negociação.

Independentemente dos resultados finais da Rodada Doha e do formato que assuma a próxima Rodada, é certo que o processo de tomada de decisão incluirá algo semelhante às reuniões da Sala Verde e que os clubes serão necessários para garantir uma representação transparente e abrangente de todos os Membros. No contexto dos inúmeros âmbitos da OMC, parece provável que os Membros considerem mais fácil agregar a necessária massa crítica por meio de trabalhos conjuntos em formato de clubes, como um esforço para administrar a escala e a complexidade da agenda. Espera-se que os negociadores continuem a encontrar nomes caprichados para os novos clubes, que continuarão a ser formados para que se adaptem às mudanças de circunstâncias.

**Robert Wolfe é professor da Escola de Estudos Políticos da Queen's University Kingston, Canadá.*

Apoio doméstico que distorce o comércio: alternativas para disciplinas específicas por produto¹

Cinthia Cabral da Costa, André Meloni Nassar e Marcos Sawaya Jank *

É possível reduzir distorções comerciais causadas pelas políticas de apoio doméstico se forem estabelecidos critérios para a fixação de tetos de subsídio por produto em função de seus efeitos adversos sobre os preços internacionais.

Os painéis de algodão e açúcar introduziram novos conceitos sobre as disciplinas para subsídios agrícolas específicos por produto. O primeiro é que subsídios agrícolas que distorcem o mercado mundial devem estar sujeitos ao Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), especialmente quando causam prejuízo grave no mercado internacional. O segundo, que há subsídios domésticos que atuam como subsídios às exportações e que, a luz do que vem sendo proposto na Rodada de Doha, deveriam ser eliminados.

A jurisprudência criada pelos painéis, no entanto, não trouxe novas luzes sobre como eliminar os efeitos adversos dos subsídios no mercado mundial, ou até mesmo se a reforma de um programa de subsídios às exportações atende às disposições de eliminação dos subsídios condenados. A Rodada de Doha, nesse sentido, ganha enorme relevância no tema dos subsídios que distorcem o comércio porque oferece a oportunidade de impor disciplinas que minimizem os efeitos prejudiciais dos subsídios domésticos no mercado mundial, as quais estão alinhadas com os objetivos do mandato para promover “reduções substanciais nos níveis de apoio doméstico que distorce o comércio internacional”.

Uma possível abordagem para este problema seria a fixação de um teto por produto, para o uso de um subsídio que distorça o comércio com base nos gastos notificados nas caixas amarela e azul.

Os Estados Unidos da América (EUA) foram selecionados como estudo de caso porque, conforme apresentado na Tabela 1, os programas de suporte de preço são altamente concentrados em poucos produtos. Além disso, o país é um grande exportador mundial de commodities e, diante de preços mundiais baixos, o nível de pagamentos observados em anos passados cresceu substancialmente – o que impactou negativamente no mercado mundial. Vale dizer também que os EUA têm mostrado muita resistência à aceitação de disciplinas específicas por produto com tetos menores do que os níveis aplicados no período de 1999 a 2001.

Os produtos analisados, conforme descrito na Tabela 1, contaram com cerca de 75% dos subsídios agrícolas considerando uma média dos dados no período recente.

Porque é preciso definir um teto de subsídios por produto com base na distorção de preço?

O efeito depressivo do subsídio no preço mundial é um indicador apropriado para o estabelecimento de disciplinas específicas por produto por três principais razões: (i) é um indicativo de prejuízo grave, conforme definido no artigo 6 do ASMC; (ii) produz impactos negativos para todos os fornecedores internacionais que exportam com base nos preços mundiais, ou seja,

não discrimina entre exportadores; e (iii) aumenta a volatilidade no preço internacional do produto, o que também prejudica os importadores mundiais.

Embora o ASCM reconheça o efeito depressivo no preço mundial, ele não estabelece qualquer limite de tolerância para tal efeito. A definição do nível de tolerância é crucial no estabelecimento de disciplinas por produto, uma vez que não é factível tomar os níveis aplicados como referência, nem tampouco os cortes globais das Medidas de Apoio Interno (AMS, sigla em inglês) e do Nível Global de Subsídios Distorcivos (OTDS, sigla em inglês) das propostas apresentadas na Rodada de Doha².

Fixar os tetos por produto em AMS e disciplinas anti-concentração na caixa azul com base nos níveis aplicados não garante que os subsídios produto-específico serão disciplinados no que diz respeito aos seus impactos no mercado mundial. A proposta deste documento é que, qualquer que seja o critério de teto – se individual entre AMS e caixa azul ou conjunto –, que o valor seja fixado com base nas distorções comerciais causadas no mercado mundial pelos produtos subsidiados.

Os impactos dos atuais níveis de subsídios americanos para algumas commodities agrícolas nos preços mundiais foram descritos por Sumner (2005)³. O autor mostrou que os subsídios americanos podem ter deprimido os preços mundiais do milho,

Tabela 1

Participação das commodities analisadas no subsídio agrícola americano total e no valor da sua produção doméstica (com base nos valores médios do período 2000-2005)

	% no subsídio agrícola estadunidense total (subsídio por produto/subsídio agrícola total)	% valor da produção (VP) (subsídio por produto/VP por produto)
Algodão	18%	63%
Soja	10%	11%
Milho	31%	26%
Trigo	10%	28%
Arroz	6%	87%
Total acima	75%	27% (subsídio acima/VP dos produtos acima)

Fonte: OMC; simulações ICONE.

trigo e arroz em 10%, 8% e 6%, respectivamente. Neste estudo, apresentamos a proposta de fixar o nível dos subsídios produto-específico aplicados pelos EUA e que distorcem o comércio com base em uma depressão máxima de 2% nos preços mundiais das commodities envolvidas.

Fixação de Tetos Globais por Produto (joint caps)

A tabela 2 mostra o montante de subsídios domésticos necessários para causar distorções de 2% e 4% nos preços mundiais em um cenário de baixos preços aos produtores. A hipótese de baixos preços justifica-se pelo fato de que, nos EUA, os gastos com subsídios aumentam no sentido inverso ao dos preços. Assim, um teto de subsídios por produto tem como principal objetivo controlar a super-subsidiação em períodos de preços baixos.

Os cálculos apresentados na tabela foram baseados nos subsídios caixa amarela e azul que, no caso das commodities analisadas neste documento, correspondem aos seguintes programas: *marketing assistance loans* (MAL) e outros programas de menor valor notificados na AMS; *marketing loss assistance* (MLA), de 1998 a 2002; e *counter-cyclical payments* (CCP), a partir de 2003. Os pagamentos desconectados – como o *production flexibility contract* (PFC) até 2002 e *direct payments* (DP) a partir de 2003 – não foram incluídos no cálculo. Caso estes programas tivessem sido incluídos, os tetos por produto para as caixas amarela e azul deveriam ser ainda menores aos identificados neste artigo.

O nível de 4% de distorção foi utilizado apenas como uma comparação dos valores, uma vez que, além de ser um alto nível de distorção, este limite foi atingido em vários momentos a partir do início do período de implementação do Acordo Agrícola. Assim, os tetos propostos para os níveis de subsí-

dios por produto têm como base o valor correspondente a 2% de distorção de preço. Entendemos que este seria o nível máximo tolerável para fixar disciplinas por produto (soma dos subsídios em caixa amarela e azul), nas negociações de Doha.

Na tabela 2 foram descritos também os valores de 10% do valor da produção (média dos anos 1999 a 2005). Verifica-se que o nível de subsídio que pode distorcer o preço mundial em cerca de 2% é, no geral, bastante próximo àqueles valores. Isso é importante para que haja uma proposta de fácil mensuração e aplicação para os negociadores. Dessa forma, por meio dos valores calculados pelo critério de 2% de distorção de preço – utilizado como parâmetro para qualquer outro critério de fixação de teto, mesmo que individuais, nas caixas amarela e azul – tem-se que o critério dos 10% do valor da produção é muito apropriado como teto conjunto.

O teto por produto de 10% do valor da produção tem ainda uma vantagem adicional sobre o critério dos 2% de distorção de preço: os cálculos necessários para estimar o limite de subsídio que impacta 2% do preço mundial são complexos e implica a necessidade de negociação de diversos parâmetros. Limitar os subsídios por produto a 10% do valor da produção, para um período determinado, simplificaria as negociações e, muito possivelmente, levaria a novas propostas.

Comentários Finais

Quaisquer que sejam os tetos por produto estabelecidos nas caixas amarela e azul, individual ou conjuntamente considerados, os limites de gastos devem ser definidos entre os valores obtidos nos critérios de 2% de distorção de preço e de 10% do valor da produção. Tais critérios são essenciais para promover redução substancial dos impactos negativos dos subsídios domésticos no

mercado mundial, em situações de baixos preços internacionais.

Dada a complexidade dos cálculos do efeito dos subsídios nos preços, sugere-se o uso de 10% do valor da produção como critério central do teto por produto. Esse critério, quando comparado com os 2% de distorção de preço calculados neste estudo, passa pelo teste de realidade, sobretudo quando os preços internacionais forem baixos. Os 10% do valor da produção são perfeitamente coerentes também com o limite de *minimis* estabelecido para países desenvolvidos, na Rodada Uruguai. Isso porque conferem uma margem de até 100% sobre este valor.

Uma vez estabelecido um teto por produto dessa magnitude, a atratividade de conteúdos baseados em prejuízo grave cairá fortemente, o que conseqüentemente trará maior previsibilidade aos formuladores de política dos países desenvolvidos. Em última instância, isso adequará as políticas domésticas às regras da OMC, tanto no âmbito do Acordo Agrícola quanto do ASCM.

**Cinthia Cabral da Costa é pesquisadora sênior do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), em São Paulo, André Meloni Nassar é o diretor geral do ICONE e Marcos Sawaya Jank é presidente da União da Indústria de Cana-de-Açúcar em São Paulo (UNICA) e ex-presidente do ICONE.*

¹ Uma versão mais extensa deste estudo, incluindo detalhes sobre a metodologia utilizada, encontra-se disponível na página eletrônica do ICONE: <http://www.iconebrasil.org.br>.

² Para maiores detalhes sobre as propostas e análise das mesmas, ver: JALES, M., NASSAR, A.M. How to Read the US and EU Proposals on Domestic Support to Agriculture. Bridges: Weekly Trade News Digest, no 10, Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Dec 2005.

³ SUMNER, D.A. Conflicts between U.S. Farm Policies and WTO Obligations. Center for Trade Policy Studies, n. 32, Dec. 2005. CATO Institute.

Tabela 2

Nível de subsídio (caixa amarela e azul) aplicado no período com baixos preços mundiais (descrito entre parênteses), nível de subsídio que provoca distorção de 2 e 4% no preço mundial e 10% do valor da produção (US\$ bilhões)

	Valor do subsídio (caixa amarela e azul)	2% de distorção no preço	4% de distorção no preço	10% valor da produção (média 1999-2005)
Soja	3.35 (média 1999-2001)	1.01	2.10	1.52
Algodão	2.67 (média 2000-2002)	0.60	1.36	0.51
Arroz	1.10 (média 2000-2002)	0.20	0.48	0.13
Milho	4.40 (média 1998-2000)	1.40	2.92	2.08
Trigo	1.98 (média 1998-2000)	1.35	3.09	0.64

Fonte: ICONE

Apelação sem reenvio: como reparar uma falha no sistema de solução de controvérsias da OMC

Joost Pauwelyn *

De acordo com as regras em vigor do sistema de solução de controvérsias da OMC, uma decisão favorável do painel pode tornar-se inefetiva se o Órgão de Apelação não possuir base factual sólida para completar sua análise. Os países em desenvolvimento acabam por ser os mais prejudicados por essa falha.

Imagine que você é um pobre país em desenvolvimento (PED) que conseguiu reunir a coragem política e os recursos financeiros necessários para submeter uma demanda à OMC. O painel toma uma decisão em seu favor, mas infelizmente, durante a apelação, o Órgão de Apelação (OA) reverte-a e, pior, decide que não pode chegar a nenhuma conclusão devido a falhas na análise dos fatos pelo painel. Assim, após um ano e meio de litígio, você encontra-se de mãos vazias. Isto soa como um pesadelo para os formuladores de política dos PEDs? Sim. Isto é possível de acordo com as atuais regras de solução de controvérsias da OMC? Sim, é perfeitamente possível.

Uma falha que prejudica os PEDs

Esse pesadelo pode ocorrer – e tem ocorrido – devido a uma falha no sistema de solução de controvérsias da OMC: o OA não possui mandato para decidir sobre questões de fato, o que significa que existe a possibilidade de ele não poder concluir a análise de um caso. Por outro lado, o OA não pode reenviar o caso ao painel original, o que obriga, em tese, o demandante a re-iniciar a demanda a partir da estaca zero.

Em um número cada vez maior de disputas, o OA deixou casos inteiros, ou mesmo partes deles, não resolvidas: no caso *EC-LAN Equipment*¹, o OA deixou os Estados Unidos da América (EUA) sem nenhuma resposta. Da mesma forma, no caso *EC-Sugar*², o OA não conseguiu chegar a nenhuma conclusão a respeito do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, o que potencialmente impediu os demandantes (Austrália, Brasil e Tailândia) de buscar soluções adequadas.

O que isto significa para os PEDs? A ausência de um procedimento de reenvio pode forçar os demandantes a passar por dois procedimentos completos antes de conse-

guirem um resultado. Devido a restrições de tempo e de recursos, a submissão de uma nova demanda subsequente à decisão do OA pode não ser uma opção. O dinheiro e/ou os recursos humanos podem não estar disponíveis para mais uma série de consultas e procedimentos e audiências previstos para a análise pelo painel e pelo OA.

Por fim, mais um ou dois anos de litígio pode significar um período de espera demasiadamente longo: não ter acesso a mercados de exportação cruciais (tais como os da UE e dos EUA) durante esse tempo pode inclusive levar alguns setores produtivos em PEDs à falência.

Quais são as propostas para mudança?

Três estratégias são possíveis: (i) “permitir”, com maior frequência, que o OA conclua sua análise na primeira rodada de procedimentos; (ii) acelerar a submissão de novas demandas em uma segunda demanda sobre o mesmo caso no âmbito do sistema atual, ou; (iii) modificar o Entendimento Relativo a Normas e Procedimentos para Solução de Controvérsias (ESC) de modo a introduzir um sistema de reenvio ao painel original ou simplesmente de solicitação ao painel de informações complementares para análise pelo OA. Destaca-se que essas estratégias não são excludentes; mas devem, idealmente, complementarem-se.

Em favor da conclusão da análise pelo OA

Em primeiro lugar, os painéis e as partes devem fazer o possível para permitir que o OA “conclua a análise”. Se o OA puder resolver o caso, não há necessidade de reenvio. Nesse caso, os painéis podem contribuir com outras informações, especialmente aquelas que tragam novos elementos de fato.

Os painéis, por sua vez, também devem evitar exercer demasiada “economia judicial”

na primeira fase e decidir todas as reivindicações que sejam necessárias para resolver de forma eficaz a disputa. Além disso, as partes da controvérsia devem ter o cuidado de solicitar uma “conclusão da análise” pelo OA, para que não incorram no risco de serem surpreendidas pela revogação da decisão do painel e estejam posteriormente condenadas ao silêncio. O próprio OA também pode ajudar para que haja uma rapidez maior na solução das disputas: se assumir que apenas se recusará a concluir a análise quando o registro dos fatos pelo painel estiver incompleto.

Além disso, se o OA formular as devidas questões às partes para o esclarecimento do caso, a apreensão quanto a eventuais “novidades” que possam alterar as demandas ou o devido processo legal não serão pertinentes e nem prejudicarão a decisão do caso pelo OA.

Finalmente, se forem feitas alterações propostas ao ESC, as fronteiras do processo de revisão na apelação podem-se perder. Por exemplo, isso poderá permitir que o OA tome decisões que conte com uma base de fatos dissonante com aquela da decisão do painel. Embora isto possa excluir o direito das partes à apelação, tal direito não deve ser entendido como absoluto e deve ser analisado frente aos benefícios de uma solução rápida e eficaz. Certamente, seria muito mais rápido e simples se o OA decidisse o caso, ao invés de passar por um processo de reenvio ou deixar que a submissão de nova demanda seja a solução.

Aceleração da nova demanda

Uma segunda estratégia é utilizar criativamente o atual sistema de solução de controvérsias para obter um segundo procedimento mais rápido. Uma alternativa seria recorrer aos procedimentos de implementação do Artigo 21.5 do ESC para que a análise seja concluída. Estes procedimentos devem estar encerrados dentro do prazo de 90 dias.

Isto é exatamente o que os EUA e a Nova Zelândia fizeram no caso *Canadá- Dairy* (art. 21.5 - II)³: logo após a decisão do OA de que não poderia concluir a sua análise, os demandantes simplesmente solicitaram um segundo painel com base no artigo 21.5 do ESC. Poderia-se, assim, concluir que o recurso ao tal artigo 21.5 sempre possa ser utilizado para complementar elementos da análise do painel e do OA originais. Há, entretanto, casos em que o procedimento original não leva a nenhuma conclusão de violação (como aconteceu no caso *EC-LAN Equipment*); já que não há nada a ser implementado, um demandante não pode, nesses casos, invocar procedimentos de implementação sob o artigo 21.5 do ESC.

Outra forma para provocar uma segunda rodada de procedimentos de painel, sem que haja reenvio, seria a concordância das partes em diminuir e/ou simplificar os procedimentos em um novo processo. Por exemplo, as partes podem apontar os mesmos painelistas, concordar com somente uma rodada para apresentação de documentos escritos e uma só audiência, e até eliminar o estágio da revisão interina. E, quando as partes não estiverem de acordo quanto a tais procedimentos, os próprios integrantes dos painéis, após consultas com os envolvidos, podem alterar os procedimentos padrão.

Reenvio e solicitações de informações

Uma terceira estratégia para evitar a apresentação de uma nova demanda, seria alterar o ESC para estabelecer o processo de reenvio.

Os negociadores do ESC não incluíram um processo de reenvio porque tinham o receio de que os prazos fossem demasiadamente estendidos (argumento dos EUA) ou os procedimentos passassem a ser muito complicados (posição de muitos PEDs na época). Por outro lado, outros negociadores podem ter considerado que um processo de reenvio não se fazia necessário, na medida em que o próprio OA poderia “alterar” as conclusões do painel. O fato de os casos do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês) não terem sido tão complicados quanto ao levantamento de fatos explica um pouco o porquê de tais considerações.

Com mais de dez anos de experiência de ESC, torna-se claro, entretanto, que o reenvio é muito mais vantajoso (em ter-

mos de tempo) do que a submissão de uma nova demanda. Também fica claro que a complexidade adicional de um reenvio é compensada pelo desperdício de recurso e tempo necessários a uma nova demanda. Finalmente, observa-se que a crescente complexidade de fatos das disputas na OMC torna impossível que o OA “modifique” as conclusões do painel sem que se tenham novas análises dos fatos.

Como consequência, muitos concordam que o ESC necessita de um processo de reenvio. O problema, contudo, está nos detalhes de como exatamente este processo deve funcionar. Quatro propostas são atualmente negociadas (por Jordânia, Comunidades Européias (CE), Coréia, individualmente, e conjuntamente, por Argentina, Brasil, Canadá, Índia, Nova Zelândia e Noruega). Tais propostas apresentam três questões essenciais, analisadas a seguir.

Quem dá início ao reenvio, quando e o que acontece em seguida?

Em primeiro lugar, quem pode iniciar um reenvio? As quatro propostas atribuem o direito de solicitação às partes. Assim sendo, o OA não poderia tomar a iniciativa de reenviar.

Já que a não conclusão da análise de um pedido ou de uma defesa significa que nenhuma conclusão pode ser alcançada em relação à determinada demanda, o reenvio somente beneficia os demandantes. Assim, este autor acredita que o direito de solicitar reenvio deve ser reservado exclusivamente aos demandantes.

Uma segunda pergunta difícil é se o reenvio deve ocorrer antes ou depois da adoção do primeiro relatório do OA. As propostas das CE e do grupo de seis países defendem a adoção do primeiro relatório do OA para que depois possa ser solicitado o reenvio.

A Coréia, em contrapartida, defende o reenvio durante a primeira fase de procedimentos do OA, para que a aprovação das decisões pelo Órgão de Solução de Controvérsias se dê de uma só vez, inclusive após a finalização do reenvio. Entende-se que se o reenvio puder ser expedito, a proposta da Coréia é preferível, já que evita as complicações de dois procedimentos paralelos.

No que diz respeito à terceira pergunta, é a proposta da Coréia que é a inconsistente:

sua proposta é para que o reenvio seja feito ao painel original apenas para que esse desenvolva as análises dos novos fatos; posteriormente, a disputa deveria, em todos os casos, ser enviada ao OA para a conclusão da análise. Entende-se que isto estenderia desnecessariamente os procedimentos e eliminaria o direito de apelação das partes sobre questões legais.

Uma das principais razões de um processo de reenvio é, entretanto, preservar o direito das partes de apelar. A proposta da Coréia não tem esta finalidade. Pelo contrário, acredita-se que um painel de reenvio deve decidir com base nos fatos e no direito. Assim, o relatório do painel de reenvio deve ser adotado a menos que as partes apelem. As propostas das CE, do grupo de 6 países e da Jordânia também consideram que o processo de reenvio deve ser assim.

Um procedimento de reenvio devidamente preparado e suficientemente rápido – que respeite o papel do painel de “encontrar os fatos” e o direito das partes de apelar, e que não permita atrasos estratégicos por parte dos demandados – seria, evidentemente, mais simples e mais rápido do que um segundo procedimento. É de interesse dos países envolvidos e dos PEDs que sejam feitas mudanças no ESC. Se isto não ocorrer, continuará havendo um desperdício inevitável de recursos e de tempo, e os vários casos deixados sem conclusão pelo OA podem, eventualmente, depreciar a credibilidade do sistema de solução de controvérsias da OMC.

**Joost Pauwelyn é professor de direito na Duke University, Carolina do Norte. Este artigo é uma apresentação prévia de estudo mais aprofundado realizado a pedido do ICTSD e uma tradução do original publicado em inglês em Bridges Monthly, Ano 11, n. 3, maio de 2007, com complementações de referências pela Equipe Pontes.*

¹ WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R, WT/DS68/AB/R, *European Communities- Customs Classification of Certain Computer Equipment, Report of the Appellate Body*, 5 de junho de 1998.

² WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R, *European Communities- Export Subsidies on Sugar, Report of the Appellate Body*, 28 de abril de 2005.

³ WT/DS103, *Canada- Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products* (Demandante: EUA), 8 de outubro de 1997; WT/DS113, *Canada- Measures Affecting Dairy Exports* (Demandante: Nova Zelândia), 29 de dezembro de 1997.

Licenças de patentes, padrões de proteção e regulamentação antitruste

Zhang Naigen *

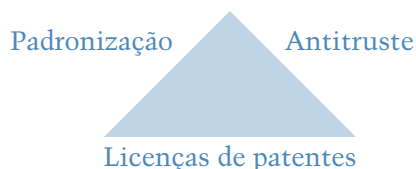
Os padrões técnicos internacionais que incorporam processos patenteados afetam o desenvolvimento tecnológico e as exportações de muitos países, principalmente daqueles em desenvolvimento.

Os padrões técnicos internacionais que incorporam processos patenteados afetam o desenvolvimento tecnológico e as exportações de muitos países, principalmente daqueles em desenvolvimento.

As empresas chinesas, por exemplo, precisam obter licenças de detentores de patentes nos Estados Unidos da América (EUA) e nos Países Membros da União Européia (UE) como garantia de que suas exportações estejam em conformidade com os padrões e regulamentações técnicas exigidos pelos importadores que incorporam tecnologias patenteadas. Por este motivo, o governo chinês busca cada vez mais um equilíbrio justo entre os interesses de exportadores e importadores, entre licenciados e licenciadores, especialmente no que tange aos padrões que envolvem patentes e possíveis questões concorrenciais.

O Modelo Analítico

A figura abaixo demonstra a relação entre licenças de patentes, padronização e regulamentação antitruste.



A figura triangular indica que as licenças de patentes são a única ligação entre a padronização e a regulamentação antitruste. O direito dos detentores de patentes de licenciar suas invenções é tradicionalmente considerado uma parte essencial do sistema de patentes, ao passo que os padrões técnicos representam um importante papel nas indústrias modernas. Os padrões de direitos de propriedade intelectual envolvem as patentes necessárias para sua implementação. O direito concorrencial é visto como um elemento fundamental nas economias de mercado modernas. Licenças de patentes são transações comerciais e, portanto, estão sujeitas à regulamentação antitruste. Fica claro que, no processo de estabelecimento de padrões, questões relacionadas aos

direitos de propriedade intelectual são de extrema relevância e trazem implicações significativas para o desenvolvimento.

Orientações sobre o Relacionamento Triangular

Em abril de 2007, o Departamento de Justiça dos EUA e a Comissão Federal de Comércio publicaram um relatório conjunto que esclarecia as políticas de aplicação da regulamentação antitruste e dos direitos de propriedade intelectual. O objetivo era promover a inovação e a concorrência¹. Com base no Guia de 1995 sobre Regulamentação Antitruste para o Licenciamento de Propriedade Intelectual, o relatório de 2007 abrange as seguintes questões:

- o uso estratégico do licenciamento e das recusas unilaterais a licenças de patentes;
- questões concorrenciais quando as patentes são incorporadas a padrões coletivos;
- análises antitruste do *portfolio* de acordos de licenciamento cruzado e de grupos de patentes;
- diferenças entre as práticas de licenciamento de propriedade intelectual;
- questões concorrenciais envolvidas no agrupamento de direitos de propriedade intelectual;
- questões concorrenciais relacionadas a práticas que aumentam o poder de mercado conferido por uma patente além de seu prazo legal.

O relatório destaca que, enquanto os objetivos básicos da regulamentação antitruste e do direito de propriedade intelectual estão alinhados, “questões complexas podem surgir quando o direito concorrencial é aplicado a atividades específicas que envolvem direitos de propriedade intelectual, já que esses também criam poder de mercado. Isso pode acontecer quando, por exemplo, um padrão de produção aplicado a uma indústria inteira ou a um único tratamento possível para uma doença envolve uma tecnologia patenteada, ou quando a pesquisa e desenvolvimento (P&D), a invenção, a

produção ou a distribuição de um produto ou processo não tenham substitutos adequados e dependam do licenciamento da tecnologia protegida.”

Uma das conclusões do relatório é que a consideração prévia de termos de licenciamento por parte dos participantes de organizações reguladoras pode ser favorável à concorrência e que é improvável que esta consideração por si só constitua uma violação antitruste. Detentores de patentes são encorajados a considerar previamente os padrões de licenciamentos em termos razoáveis e não discriminatórios (licenças RAND, sigla em inglês) ou de licenciamentos isentos do pagamento de *royalties*. O Departamento de Justiça dos EUA e a Comissão Federal de Comércio não mencionam, entretanto, se as organizações reguladoras devem ou não se engajar em considerações prévias de termos de licenciamento. Na prática, essas instituições não são responsáveis por nenhuma negociação entre os detentores de patentes e os licenciados.

A UE tentou ir mais além no que tange à regulamentação da relação entre direitos de patente e o interesse público. O Guia de 2004 sobre a Aplicação do artigo 81 do Tratado da UE sobre Acordos de Transferência de Tecnologia, por exemplo, ressalta que a criação de grupos tecnológicos² pode restringir a concorrência, já que implicam, necessariamente, em vendas casadas de tecnologias agrupadas – o que, no caso de grupos compostos somente ou predominantemente por tecnologias de substituição, culmina em um cartel de fixação de preços. Os grupos tecnológicos também podem reduzir a inovação, pois impedem o surgimento de tecnologias alternativas, principalmente quando servem de apoio a um padrão industrial ou estabelecem um padrão industrial de facto. A existência de padrões e os respectivos grupos de tecnologia podem dificultar a entrada no mercado de novas e melhores tecnologias³.

Na China, onde as empresas deparam-se com inúmeras barreiras técnicas relacionadas ao comércio⁴, o governo também

deve considerar como lidar com: o licenciamento de patentes, a padronização e a concorrência no âmbito interno. Em fevereiro de 2006, a Administração de Padronização da China aprovou um Padrão de Codificação de Áudio e Vídeo (*Audio-Video Coding Standard - AVS*), válido para todo o território chinês.

Com o objetivo de promover a adoção do Padrão de Codificação de Áudio e Vídeo, os chineses detentores de patentes publicaram, em setembro de 2006, o primeiro guia sobre grupos de patentes relacionados a padrões⁵. O licenciado pode optar por obter um pacote de licenças para todos os pedidos de patentes envolvidos no AVS. A licença concedida com base na relação de grupos de patentes do Padrão de Codificação de Áudio e Vídeo deve condizer com o princípio da taxa de licenciamento competitiva. Nesse caso, um único *royalty* pode ser cobrado por codificadores/ decodificadores⁶. A legislação antitruste ainda está em fase de elaboração na China. Desta forma, resta incerto se o guia do Padrão de Codificação de Áudio e Vídeo sobre licenças de grupos de patentes será compatível com a futura legislação concorrencial.

Muitos atores envolvidos

Tanto os países desenvolvidos como aqueles em desenvolvimento enfrentam problemas semelhantes no que tange à relação entre licenças de patentes, padronização e concorrência. Até o momento, no entanto, nenhum tratado internacional tratou deste problema.

O artigo 5A(2) da Convenção de Paris para Proteção da Propriedade Industrial, administrada pela Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), estipula que os países contratantes têm o direito de adotar medidas legislativas com previsão de concessão de licenças compulsórias para

prevenir abusos que possam resultar do direito exclusivo conferido pela patente, como, por exemplo, a falta de exploração⁷. O Acordo sobre Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, sigla em inglês) da OMC prevê explicitamente a proteção aos direitos de licenciamento de patentes, mas permite que os países prevejam limitações a esses direitos em suas legislações internas com o objetivo de impedir práticas anti-concorrenciais nos acordos de licenciamento⁸. O Artigo 2.4 do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT, sigla em inglês) requer que os Membros da OMC utilizem padrões internacionais já existentes para regulamentações técnicas nacionais. A Organização Internacional para Padronização/ Comissão Eletrotécnica Internacional e a União Internacional de Telecomunicações também desenvolveram políticas de patentes para padronização, mas estas não são vinculantes⁹.

Sugestões de ação para a OMC

A OMC é a organização internacional mais apropriada para coordenar direitos de propriedade intelectual relacionados ao comércio, barreiras técnicas ao comércio e políticas concorrenciais. Isso porque o TBT requer que os membros adotem, na medida do possível, padrões técnicos internacionais e avaliações de conformidade, para garantir que padrões técnicos não criem desnecessários obstáculos ao comércio internacional. Além disso, tecnologias patenteadas são cada vez mais incorporadas aos padrões internacionais. Ainda, o objetivo comum dos acordos TBT e TRIPS é o de minimizar barreiras ao comércio. Por fim, o problema dos padrões técnicos é um tema universal que os diversos membros da OMC, ainda que com diferentes níveis de desenvolvimento econômico, enfrentarão mais cedo ou mais tarde.

O Comitê de TBT é o fórum mais apropriado para tratar desses problemas. Em maio de 2005, a China apresentou uma proposta sobre questões de direitos de propriedade intelectual relacionados à padronização (G/TBT/W/251), na qual sugeriu que o comitê revisse a matéria regularmente, de modo a agregar mais informações sobre direitos de propriedade intelectual relacionados a padrões técnicos. De acordo com a proposta, as informações coletadas deveriam conter todas as coordenações – nacional, regional e internacional – do relacionamento triangular. O objetivo da proposta é possibilitar mais espaços para a elaboração de políticas que contribuam para a implementação do TBT, pelos membros da OMC, sempre tendo em vista o equilíbrio entre os direitos privados e interesse público e a limitação de barreiras ao comércio. A China também propôs o estabelecimento de um grupo de trabalho especializado para explorar o tema a fundo.

**Zhang Naigen é professor da Faculdade de Direito da Universidade Fudan, em Xangai e Fulbright Research Scholar no Georgetown Law Center em Washington.*

1 Departamento de Justiça dos EUA e Comissão Federal de Comércio. Abril de 2007. *Antitrust Enforcement and Intellectual Property Rights: Promoting Innovation and Competition*.

2 “Grupos de tecnologia são definidos como acordos nos quais duas ou mais partes englobam um pacote de tecnologia que é licenciado não só para os contribuidores do grupo, mas também para terceiros”. Comissão Europeia, 2004/C 101/02, parágrafo 210. No inglês esses grupos são denominados de *pools*.

3 Idem, parágrafo 213.

4 Empresas chinesas perderam US\$ 147 bilhões devido a barreiras técnicas ao comércio no mercado internacional. Ver entrevista do Diretor do Departamento de Assuntos relativos à OMC sobre os impactos das barreiras técnicas estrangeiras nas exportações chinesas em 2005: <http://www.mofcom.gov.cn>

5 Grupo de Trabalho AVS. 23 de setembro de 2006. *Advisory Guidelines for Patent Pool Licenses of AVS Standards*: <http://avs.org.cn/avsdoc/>

6 Os codificadores/decodificadores do Padrão de Codificação de Áudio e Vídeo englobam qualquer chip ou software que corresponda a uma completa implementação de todos os requerimentos normativos do Padrão de Codificação de Áudio e Vídeo, i.e., padrões para vídeo, áudio, sistemas, ou qualquer outra combinação destes.

7 “Falta de exploração local” pode significar a recusa em aplicar a tecnologia patentada ou praticá-la em escala tão restrita que os benefícios da invenção não atingem o público.

8 Artigos 28.3 e 40.1 do TRIPS.

9 ISO/IEC/ITU *Common Patent Policy*. Março de 2006.

Rambus X FTC

Em 2002, a empresa Rambus Inc., situada na Califórnia, foi acusada de fraude contra uma organização responsável por estabelecimento de padrões (JEDEC), que desenvolve padrões técnicos amplamente adotados, excluindo preferencialmente tecnologias patenteadas ou, no mínimo, garantindo que tais tecnologias sejam licenciadas sobre termos razoáveis e não discriminatórios. A Rambus participou do trabalho da JEDEC sobre padrões para memória de acesso aleatório dinâmica sincronizada (SDRAM, sigla em inglês), sem informar à JEDEC que estava desenvolvendo e, de fato, possuía uma patente e diversos outros pedidos de patentes que envolviam tecnologias específicas adotadas em última análise em padrões relevantes. Algumas empresas que usavam os padrões pagaram à Rambus milhões em royalties, enquanto outras contestaram seus direitos de patente. Se isto se mantiver no âmbito do litígio privado de patentes, a Rambus poderá extrair bilhões em pagamentos de royalties pela indústria da memória.

Press Release da FTC, 18 de junho de 2002.

Um Novo Estado Desenvolvimentista? A periferia latino-americana e a promoção das inovações industriais

Mario Gomes Schapiro *

Os latino-americanos passaram por reformas econômicas direcionadas ao favorecimento dos processos de mercado nas últimas décadas e novos desafios se colocam no atual cenário, entre eles o investimento em inovação de produtos e processos produtivos.

Países em desenvolvimento (PEDs), como os latino-americanos, passaram recentemente por reformas econômicas direcionadas ao favorecimento dos processos de mercado. O antigo modelo cepalino¹ de desenvolvimento, também chamado de substitutivo de importações, centrado na figura do Estado e de suas empresas estatais, foi suplantado por um modelo liberal de mercado, em que cabe ao Estado um papel subsidiário na regulação indireta dos processos econômicos. Neste movimento, a privatização das companhias estatais, a desregulamentação dos processos econômicos e a liberalização das atividades do comércio internacional desenharam um novo capítulo na organização institucional destas economias. Mitigado o Estado demiurgo, atribuiu-se à livre iniciativa, em seu jogo de mercado, a responsabilidade pelo crescimento e pelo bom desempenho das economias nacionais.

Realizado este ciclo, tem chamado a atenção a inadimplência das economias latinas para com um relevante atributo das novas rodadas de crescimento nacional pelo mundo afora: o investimento em inovação de produtos e processos produtivos. Fora o ganho de produtividade de alguns setores, impulsionado pela importação de novas máquinas e equipamentos e pelo efeito demonstração dos competidores estrangeiros, ambos desdobramentos da liberalização comercial, tudo indica que o desenho institucional da década de 1990 não é suficiente para impulsionar um novo ciclo de desenvolvimento econômico, pelo menos se este desenvolvimento contar com o estímulo dos investimentos em inovação industrial.

Não é novo o diagnóstico de que os países latino-americanos mais ricos, como Brasil, México e Argentina, que foram bem sucedidos na realização de sua revolução industrial nas décadas de 1950, 60 e 70, em razão das políticas industriais, amargam há algum tempo uma baixa competência para seguir adiante na promoção daquelas atividades portadoras de futuro no segmento

produtivo. É dizer, os países do continente latino-americano que obtiveram êxito na formação de seus parques industriais não têm obtido a mesma desenvoltura no atual estágio da competitividade internacional.

Um dado sintomático desta baixa competência na era do conhecimento é apresentado pelos registros do órgão norte-americano de patentes. Como indica a tabela abaixo, o número de pedido de patentes brasileiras, mexicanas, argentinas ou chilenas nos Estados Unidos da América (EUA) é desprezível. Os dados ainda apontam que, ao longo das décadas de 1980 e 1990, a Coreia do Sul, por exemplo, deixou para trás, em termos de investimento em conhecimento, economias que até outro dia eram de porte equivalente como as do Brasil, do México e da Argentina.

Estes dados de patenteamento dos países latinos só não são mais impressionantes do que o diminuto número de empresas latino-americanas que concentram suas estratégias corporativas no ambiente da economia da inovação. Indicadores brasileiros, como os do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão do Ministério do Planejamento, por exemplo, mostram que menos de 1.500 firmas brasileiras são efetivamente inovadoras, ou seja, investem intensivamente em inovação e obtêm sucesso na disputa internacional.

A imensa maioria das empresas brasileiras ainda privilegia outros atributos que não a inovação. Rebaixamento de preços e salários e adoção de parâmetros de qualidade como o ISO 9000 são artifícios comuns na disputa pelo consumidor. Em comparação com empresas de países desenvolvidos, as firmas latino-americanas investem pouco em atividades de criação. Enquanto as concorrentes alemãs têm revertido mais de 2% de seu faturamento para atividades de pesquisa e desenvolvimento, as brasileiras registram uma média de 0,6%.

O notável é que a situação brasileira é ainda melhor que a de seus vizinhos. Para além dos dados do USPTO, estudos do sociólogo e ex-presidente do IPEA, Glauco Arbix, demonstram que a elite industrial brasileira, formada pelas empresas inovadoras e com capacidade exportadora, é quantitativamente maior que a de países como a Argentina ou o México². Conforme indica Arbix, dentro do campo das empresas inovadoras, as brasileiras direcionam uma parte mais significativa de seu faturamento a atividades diretamente ligadas com inovação, como pesquisa e desenvolvimento, ao passo que as concorrentes mexicanas e argentinas priorizam os investimentos em aquisição de máquinas e equipamentos. Em outras palavras, as firmas brasileiras que adentraram o circuito da competição em inovação têm procurado internalizar

Pedidos de patentes de invenção depositados no escritório de marcas e patentes dos Estados Unidos da América - alguns países 1980/1990/2000

Países	1980	1990	2000	Variação 80/90 (%)	Variação 90/00 (%)
EUA	62.098	90.643	164.795	46,0	81,8
Coreia	33	775	5.705	2.248,5	636,1
Brasil	53	88	220	66,0	150,0
México	77	76	190	-1,3	150,0
Argentina	56	56	137	0,0	144,6
Chile	8	13	24	62,5	84,6

Fonte: United States Patent and Trademark Office (USPTO)

Elaboração: Coordenação-Geral de Indicadores – Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil.

o desenvolvimento de novos processos e produtos, ao passo que as empresas mexicanas e argentinas têm-se valido da aquisição externa de tecnologia.

Se os países latino-americanos insistirem nesta direção, são crescentes as chances de que mais uma vez sua trajetória de desenvolvimento esteja na contramão da história. Uma observação atenta do comportamento dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indica, há mais de uma década, a consolidação de uma economia baseada no conhecimento, na qual o fator chave de sucesso tem sido a parceria entre os investimentos públicos e privados na descoberta de novos produtos e processos. Somados, os investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em educação superior atingem cerca de 5% do Produto Interno Bruto dos países mais ricos. Incluindo nesta conta os investimentos em educação em geral, a percentagem dobra para 10%. Convém lembrar que, entre 1995 e 2001, as nações da OCDE ampliaram as despesas com pesquisa a uma razão de 4,7% ao ano.

A timidez da indústria latino-americana em apostar em investimentos agressivos focados em novos produtos e processos produtivos é uma amostra das opções políticas e institucionais destes países e uma explicação parcial de parte das suas dificuldades econômicas contemporâneas. Isto porque, se a concorrência por novos produtos é a marca que identifica uma economia baseada no conhecimento, é particularmente difícil confirmar esta estratégia de crescimento quando se aposta apenas na capacidade de inovação das firmas.

Em qualquer economia, inovar é um processo caro, arriscado e nada trivial. Inovar requer conhecimento técnico e de mercado. A firma deve ser capaz de entender os seus processos e os produtos de seu mercado e estar disposta a investir em novas idéias e conceitos que tragam singularidade. Trata-se de uma atividade cumulativa, que não ocorre da noite para o dia. Boa parte dos recursos é despendida em perdas, nas tentativas e diversos erros que ocorrem pelo caminho, já que uma dimensão relevante da inovação é prática – o chamado *learning by doing*. Ultrapassados os obstáculos e numerosos erros, nada garante que a solução encontrada seja tecnicamente viável. Ainda que seja, pode não resultar em um sucesso comercial. O investimento em inovação é, portanto, particularmente incerto.

São essas dificuldades, de um lado, e o correspondente potencial de sucesso econômico, de outro, que têm demandado, mundo afora, uma atuação mais pronunciada dos mecanismos jurídico-institucionais na redução das incertezas e na definição de incentivos. Não se trata apenas de estabelecer as regras do jogo, mas também de induzir a resultados favoráveis. Trata-se, então, de superar o paradigma de um Estado Regulador, em que a intervenção estatal é meramente voltada à correção das falhas de mercado, com uma atuação econômica passiva para o Poder Público – considerada inadequada para estimular atividades tão incertas e arriscadas quanto lucrativas e estratégicas.

Os exemplos concretos desta atuação pró-ativa do desenho jurídico-institucional são variados. No início da década de 1980, o governo norte-americano definiu um pacote de medidas que estimulavam a cooperação tecnológica das pequenas e médias empresas. Fizeram parte deste marco regulador dois relevantes programas: o *Small Business Innovation and Research* (SBIR) e o *National Cooperative Research Act* (NCRA). No caso do SBIR, além de destinar dotações orçamentárias para formar os fundos de risco, o governo cumpriu importante papel na certificação das empresas julgadas proeminentes, o que garantiu a elas a capacidade de arrecadar recursos financeiros por conta própria. O NCRA, por sua vez, alterou em parte o direito concorrencial norte-americano para facilitar a cooperação entre empresas que tivessem por objeto o desenvolvimento de novos produtos e processos. Além disso, nos EUA, outros mecanismos jurídico-institucionais também desempenham um importante papel de incentivo às empresas de tecnologia. É o caso das parcerias público-privadas entre os laboratórios federais e a indústria e, ainda, a política de compras dos órgãos de Estado americanos, que favorece o desenvolvimento nacional de bens tecnológicos.

Este tipo de desenho regulatório incentivador da inovação, em que se verificam verdadeiros consórcios público-privados, pode ser identificado em alguns outros países, como a Finlândia, a Coreia do Sul e Taiwan. A regra tem sido uma participação mais efetiva dos governos, não necessariamente como ofertantes de tecnologia, mas como articuladores de parcerias entre as próprias empresas, os institutos de pesquisa e os órgãos de financiamento. São do mesmo estilo as regras que flexibilizam a

vinculação estritamente universitária de pesquisadores e com isso estimulam uma intensa relação entre estes e a indústria. São também desta família as regras de contratação de financiamentos do *Korea Development Bank*, que admitem ativos intangíveis (patentes, por exemplo) como garantia de operações de crédito para empresas inovadoras.

No rastro da economia da inovação, os formuladores de políticas públicas não-ortodoxos têm procurado construir arranjos provedores de estabilidade e, ao mesmo tempo, flexíveis. Garantir a segurança para os investimentos e mecanismos adequados para lidar com a fluidez e elevada contingência típicas de investimentos sustentados em idéias e conhecimentos. Portanto, entre as certezas de sucesso desta trajetória de crescimento e as inerentes incertezas destes investimentos em inovação, figura de maneira decisiva a credibilidade e a adequação dos respectivos desenhos institucionais.

Deve-se, no entanto, observar que as sucessivas tentativas de transplantar instituições para os países latino-americanos, no velho modelo de uma-fórmula-para-todos, que marcaram as reformas econômicas da década de 1990, não apresentam resultados satisfatórios quando se trata de economia da inovação. As histórias recentes de sucesso nesse campo, como a dos Tigres Asiáticos, são também histórias de alguma rebeldia e muita altivez na definição das políticas.

Enfim, as fórmulas devem ser variadas e não há receita única. Mesmo assim parece plausível assumir que um futuro bem-sucedido para os países latino-americanos passa seguramente pela capacidade de o Estado e o Direito desenharem ambientes propícios às estratégias empresariais, cada vez mais baseadas no conhecimento, nas pesquisas e no desenvolvimento de novos produtos e processos.

**Mario Gomes Schapiro, mestre e doutorando em direito econômico na USP, é Coordenador da Casoteca Direito GV e Coordenador e Professor da Especialização em Direito Econômico do GVLAW.*

¹ Referente à CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. As idéias cepalinas constituíram no Brasil um verdadeiro celeiro de proposições do desenvolvimentismo brasileiro.

² Cf. ARBIX, Glauco, Firmas inovadoras em três mercados emergentes, apud “Brasil supera México e Argentina em inovação”, Valor online. Publicado em 14/05/2007.

Acordos de livre comércio do México: qual a próxima parada?

Este artigo analisa os acordos bilaterais de comércio do México e compõe a série sobre acordos bilaterais de livre comércio publicada no Pontes. O objetivo destes textos é mapear as políticas de bilateralização de acordos comerciais em diferentes países na América Latina¹.

O México encontra-se hoje vinculado a 18 acordos comerciais bilaterais e é considerado um dos países de maior abertura comercial da América Latina. Dentre esses acordos, 11 são de Complementação Econômica (ACE) e foram celebrados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) como acordos de alcance parcial², fundamentados no artigo 7º do Tratado de Montevidéu de 1980.

Além dos ACEs depositados na ALADI, o México possui mais três acordos comerciais com parceiros da América Latina: Costa Rica (1995), Nicarágua (1998) e o Triângulo Norte, composto por El Salvador, Guatemala e Honduras (2001). Fora do âmbito regional, o México ainda celebrou tratados de livre comércio com a União Européia (UE), Israel, Estados Unidos da América (EUA) e Canadá (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – NAFTA, sigla em inglês), Japão e com a Associação Européia de Livre Comércio (EFTA, sigla em inglês), composta por Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.

A abertura comercial trouxe importantes benefícios para o México. Além de contribuir para o crescimento das exportações do país (ver tabela 1), ela permitiu maior segurança aos investimentos estrangeiros diretos (IEDs), que aumentam sensivelmente a cada acordo comercial celebrado³. A abertura comercial facilitou a entrada de produtos que não são produzidos no México – principalmente insumos à produção interna –, sem os quais o crescimento das exportações seria impossível e também colaborou para que houvesse maior oferta de produtos colocados à disposição do consumidor. Por fim, o crescimento econômico do país decorrente da celebração dos acordos contribuiu para uma maior oferta de empregos e qualidade de salários.

Por estes motivos e diante do dinamismo atual do comércio internacional, o México acredita no aprofundamento e administração dos acordos já existentes, bem como ressalta a importância da celebração de novos tratados com outros países.

Estrutura dos acordos

Em geral os acordos comerciais do México possuem uma estrutura similar. Todos contam com regras sobre regime de origem, salvaguardas e medidas antidumping, normas técnicas, tratamento nacional e procedimentos de solução de controvérsias.

Grande parte dos acordos prevê regras e compromissos para a liberalização do comércio de serviços, seja por referência à normativa do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS, sigla em inglês) da OMC, seja por previsão específica no próprio texto dos acordos. Alguns deles são mais complexos, devido à existência de negociações mais avançadas entre os países signatários ou a uma maior compatibilidade de interesses na liberalização comercial. Nestes casos, é comum que os acordos disponham também sobre normas de propriedade intelectual, investimentos e compras governamentais, entre outros temas relacionados ao comércio. Esta regulamentação mais específica procura aproximar o acordo dos objetivos de constituição de uma zona de livre comércio entre as partes.

Relações com o Mercosul

O México possui atualmente dois ACEs celebrados com o Mercosul o ACE 54 e 55. O primeiro celebrado em 2002, em vigor desde janeiro de 2006 prevê a criação de uma área de livre comércio entre o bloco e o México. O segundo, em vigor desde 2003, é restrito aos produtos do setor automotivo e prevê um cronograma de liberalização deste comércio entre os países.

O México ainda possui acordos bilaterais com Brasil, Argentina e Uruguai, individualmente considerados. Dentre eles, chama a atenção o acordo celebrado com o Uruguai (ACE 60), pois aprofunda o tratamento dado a diversos temas relacionados ao comércio internacional, como mecanismos de salvaguarda, regras sobre o comércio de serviços, propriedade intelectual, concorrência e um mecanismo de solução de controvérsias específico. Trata-se, assim, do acordo mais complexo celebrado pelo

TABELA 1

Exportações do México para países com os quais celebrou acordos de livre comércio(em bilhões de dólares/ano)

País	1993	2006	2007 (jan. – mar.)
América do Norte	44.419,5	217.047,7	51.303,0
Argentina	282,9	952,2	250,5
Bolívia	17,1	35,5	8,0
Brasil	292,2	1.147,3	427,9
Colômbia	238,8	2.132,1	604,4
Chile	199,7	904,9	247,4
Peru	94,2	533,5	144,7
Uruguai	179,5	66,5	19,3
Venezuela	228,0	1.783,2	424,3
Cuba	95,5	194,4	44,1
Costa Rica	99,6	521,8	142,7
El Salvador	113,0	496,9	100,0
Guatemala	203,8	935,4	269,2
Honduras	38,5	284,5	81,0
Nicarágua	20,7	522,4	92,8
União Européia	2.794,0	10.966,8	2.826,2
EFTA	151,7	153,5	50,7
Japão	686,4	1.594,0	413,7
Israel	103,8	90,6	29,1

Fonte: Secretaría de Economía do México. Disponível em: <http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/expmx_e.htm>. Acesso em: 01 ago. 2007.

México com um dos países do Mercosul, os acordos com Argentina e Brasil (ACEs 6 e 53, respectivamente) também estão em vigor e prevêem preferências tarifárias para os produtos mexicanos.

Nota-se, portanto, que o México possui hoje uma rede de instrumentos bilaterais com os países do Mercosul, além de acordos negociados com o bloco como um todo. Essa prática de aproximação individual dos países do Mercosul com o México, no entanto, parece um pouco contrária aos objetivos de integração dos países do bloco. Vale lembrar que o Mercosul sempre demonstrou grande desconforto quanto a um possível tratado de livre comércio entre Uruguai e EUA, por entender que um acordo desta natureza poderia prejudicar as negociações do bloco com os EUA. No caso do México, porém, as negociações com os países do Mercosul, individualmente considerados, continuam em andamento.

O ACE 54 prevê que a celebração de um futuro acordo comercial mais amplo do Mercosul com o México englobará as negociações dos ACEs celebrados com cada um dos países do Mercosul e o ACE 55, relativo ao setor automotivo. Isso significa que as negociações com cada um dos membros do bloco devem objetivar uma maior cooperação do Mercosul com o México, na busca de um tratado de livre comércio efetivo. Por este motivo, é importante ressaltar a previsão, em cada um dos acordos, de que eles devem contribuir para o aprofundamento das negociações com o Mercosul. No mesmo sentido, a previsão no ACE 54 de que os acordos celebrados com os países individualmente considerados incorporam o acordo quadro com o Mercosul.

Estima-se, portanto, que o termo de vigência dos ACEs celebrados com cada um dos membros do Mercosul está condicionado à celebração de um acordo mais aprofundado de livre comércio entre Mercosul e México. Em outras palavras, os ACEs mencionados deverão ser revogados quando da entrada em vigor de um tratado de livre comércio entre Mercosul e México que seja capaz de tratar efetivamente dos principais temas comerciais entre este país e o bloco.

Ressalta-se, ainda, que o México já manifestou sua intenção em tornar-se membro associado do Mercosul, apesar de atuar apenas como observador do bloco até o momento. Dessa forma, a coesão do bloco nas políticas comerciais com o México tornar-se-ia ainda mais importante.

Recentemente, porém, o Secretário da economia do México, Eduardo Sojo, anunciou que privilegiará as negociações individuais com cada um dos países do Mercosul, em prejuízo das negociações com o bloco, cada vez mais difíceis⁴. Ele ressaltou que não tem sido possível avançar as negociações com o Mercosul devido à regulamentação já existente neste mercado.

NAFTA e União Européia

A relação comercial do México com os principais representantes do mundo desenvolvido dá-se principalmente por meio de sua participação em acordos de livre comércio com EUA e Canadá e com a UE.

A posição geográfica do México torna evidente a importância de relações comerciais mais próximas com os demais países da América do Norte. Dessa forma, as negociações comerciais entre os três países já são desenvolvidas há bastante tempo, o que caracteriza o NAFTA como o mais antigo dos acordos comerciais de livre comércio celebrados pelo México (em vigor desde janeiro de 1994). Ele constitui, portanto, o marco inicial das negociações comerciais do país fora do âmbito multilateral.

A celebração do NAFTA representou verdadeiro impulso para a política de liberalização do México, sua experiência demonstrou que a liberalização do comércio contribuiria para o crescimento econômico do país – resultante do aumento das exportações. A taxa de crescimento das exportações mexicanas desde a celebração do NAFTA até 2005 foi de 321,1%⁵.

O NAFTA também é o acordo comercial mais aprofundado do México e possui, entre outros, os seguintes capítulos: (i) medidas sanitárias e fitossanitárias; (ii) barreiras técnicas ao comércio; (iii) compras governamentais; (iv) investimentos; (v) serviços (prestação transfronteiriça, serviços de telecomunicações e financeiros e entrada temporária de pessoas a negócios); (vi) concorrência; (vii)

propriedade intelectual; (viii) meio ambiente; e (ix) solução de controvérsias.

Por outro lado, as relações com a UE são mais recentes. O acordo de livre comércio com o bloco entrou em vigor em julho de 2000 e também dispõe sobre diversos temas relacionados ao comércio, além da liberalização do comércio de bens e serviços. O acordo entre México e UE contribuiu sensivelmente para o aumento das exportações mexicanas para a UE, sendo esta o segundo principal destino das exportações mexicanas. Atualmente, dentro daquele bloco, os principais importadores de produtos do México são: Espanha, Alemanha, Holanda e Reino Unido. O crescimento das importações provenientes da UE, todavia, ainda é maior e mais significativo: em 2003, elas representaram 10,4% das importações de todo o México.

O marco do acordo assinado entre México e UE ainda determinou um crescimento relevante nos fluxos de investimentos diretos europeus ao México, que aumentaram em torno de 51% em três anos desde a entrada em vigor do tratado⁶.

Negociações com a Ásia e perspectivas

O governo mexicano tem ampliado as negociações comerciais bilaterais nos últimos anos e prevê a continuidade dessa política, pois entende que a celebração de tratados bilaterais de livre comércio só tem a contribuir para a economia do país. O México acredita em negociações futuras com países que ainda não celebraram qualquer acordo com o país e tem em mente, principalmente, os países asiáticos, cujas economias crescem cada vez mais e para os quais as exportações do México ainda são pequenas diante do crescente número de importações provenientes da região. Nos últimos anos, as importações da Ásia para o México tiveram o maior crescimento em comparação às importações da América do Norte e da UE.

TABELA 2

Participação das regiões nas importações do México

Região	1994	2006
América do Norte	71,1%	55,7%
Ásia	11,8%	24,7%
União Européia	11,6%	11,4%

Fonte: Secretaría de Economía de México. Disponível em: <<http://www.economia.gob.mx/?P=2113#>>, “Relación de México con sus socios comerciales”. Acesso em: 01 ago. 2007.

Convergência cambial e integração regional: questão ainda em aberto

Ricardo U. Sennes *

Em 2003, 96% das exportações mexicanas foram destinadas a países com os quais o México possui um acordo de livre comércio celebrado. Com relação às importações para o país, 77% provêm desses países, quadro que comprova a importância da celebração de acordos comerciais para o crescimento econômico do México. A celebração de acordos de livre comércio com países da Ásia e a conseqüente eliminação e/ou redução de tarifas alfandegárias no comércio com esses países será fundamental para que as exportações mexicanas sejam direcionadas a esses novos mercados.

A dificuldade para negociar no âmbito multilateral da Rodada Doha incentiva cada vez mais os países membros da OMC a se aproximarem bilateralmente na tentativa de ver seus interesses atendidos mais rápida e efetivamente. O cenário não poderia ser diferente no México, que deve continuar a promover a ampliação de sua política de bilateralização de acordos comerciais em consonância com as tendências globais.

¹ Ver Pontes Bimestral, v. 2, n. 3, acordos comerciais dos Estados Unidos da América (EUA); Pontes Bimestral, v. 2, n. 4, Mercosul; e Pontes Bimestral, v. 3, n. 3, Chile.

² Os ACEs do México no âmbito da ALADI foram celebrados com os seguintes países: Peru, Cuba, Colômbia, Venezuela, Bolívia, Chile, Brasil, Argentina e Uruguai, além dos dois acordos celebrados com o Mercosul. Maiores detalhes sobre cada um dos ACEs encontram-se disponíveis no site da ALADI, em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/inicio2004?OpenFrameSet&Frame=basefrm&Src=%2Fnsfaladi%2Ftextacdos.nsf%2Ftextacdos2004%3FOpenPage%26AutoFramed>>. Acesso em: 01 ago. 2007.

³ De 1994 a junho de 2006, os investimentos estrangeiros diretos no México subiram de US\$ 10,7 bilhões para US\$ 182,2 bilhões, segundo dados da Secretaria de Economia do México. Informações disponíveis em: <<http://www.economia.gob.mx/?P=2113#>>. Acesso em: 01 ago. 2007.

⁴ “México buscará ampliar sus acuerdos bilaterales com socios del Mercosur”, notícia publicada em 23 de julho de 2007. Disponível em: <<http://www.sela.org/sela/prensa.asp?step=3&id=10867>>.

⁵ Dados da Secretaria de Economia do México, disponíveis em: <<http://www.economia.gob.mx/?P=2113#>>. Acesso em: 01 ago. 2007.

⁶ Dados da Secretaria de Economia do México, disponíveis em: <<http://www.economia.gob.mx/?P=2117>>. Acesso em: 01 ago. 2007.

A questão cambial é central para a viabilidade de um processo sustentável e virtuoso de integração regional. Há relação direta entre integração comercial e produtiva e volume dos fluxos financeiros internacionais derivados dessas operações. Para que o processo de integração avance é necessário, também, garantir o avanço simultâneo dos mecanismos operacionais de liquidação financeira dessas operações, sob risco de inibir – ou até inviabilizar – a consolidação de estruturas produtivas e comerciais realmente integradas e regionalizadas.

Este tem sido, reconhecidamente, um dos principais entraves para a aproximação econômica dos países da América Latina. Não obstante, pouquíssimas medidas tenham sido adotadas para esse fim. Talvez a única exceção tenha sido o Convênio de Crédito Recíproco no âmbito da Associação Latino Americana de Integração (ALADI).

O que a região assiste hoje em termos de assimetria cambial é mais um ciclo nessa história que se repete desde os anos 60, quando tiveram início os programas e negociações sobre integração econômica na América Latina.

A ruptura do sistema de Bretton Woods na década de 70 marcou o início de uma trajetória de liberalização dos mercados de câmbio e financeiro no mundo todo. A partir de fins da década de 80, a explosão de liquidez internacional decorrente dessa liberalização começou a ser direcionada para países emergentes, que absorveram parte significativa de fluxos privados de crédito em moeda forte.

Tais fluxos estimularam um sobre-endividamento de empresas e governos, tanto em moedas estrangeiras, em sua maioria dólar, quanto em moeda local, já que a liquidez internacional também aumentou o fluxo de crédito em moeda nacional. Como consequência, países emergentes começaram a apresentar taxas de câmbio real valorizadas, relaxamento de esforços fiscais e desequilíbrios nas transações correntes do balanço de pagamentos, o que aumentou ainda mais a dependência de moeda forte para financiar a estabilidade econômica que garantiria a

manutenção de linhas de crédito externo e sustentaria o crescimento econômico.

Este cenário não seria arriscado, não fossem reversões das expectativas de investidores em um determinado mercado resultar em rápido esvaziamento de linhas de crédito para todos os países emergentes. Essa volatilidade de fluxo de crédito externo é uma das principais causas das crises financeiras que caracterizaram a década de noventa e que contagiaram adversamente os mercados emergentes.

Passado um longo período de ajustes – ou tentativas de ajustes – macro-econômicos e monetários da região, ainda assistimos hoje a uma razoável disparidade nas políticas cambiais entre os países da região, o que produz diferentes trajetórias em termos de valorização e desvalorizações relativas.

Se tomarmos em conta os dois principais países da América do Sul – Brasil e Argentina – nos últimos 15 anos, veremos que foram poucos os momentos de certa convergência cambial. Essas ocorreram basicamente quando da “paridade forçada peso-dólar” em meados e finais dos anos 90 na Argentina e o início do Plano Real no Brasil. Entre outros fatores, estes ajudaram fortemente o aumento das transações comerciais entre os dois países, desde a criação do Mercosul até as crises cambiais que se iniciaram em 1999. As fortes desvalorizações do Real derivadas dessas crises desajustaram fortemente o comércio regional, que só foi corrigido quando a Argentina experimentou sua histórica crise econômica nos anos 2001-2002. A partir desse período tem-se novamente certa convergência cambial no Brasil e na Argentina. Mais recentemente (2006 e 2007), a forte valorização do Real em contraste com a política argentina irá provocar uma nova distorção.

Curiosamente, o período mais recente de assimetria cambial entre Brasil e Argentina não impactou o comércio regional como das outras vezes, muito possivelmente por estar acompanhado de outros fatores estruturais que passaram a agir no Brasil e a produzir efeitos bastante positivos sobre a competitividade relativa de uma ampla

gama de produtos brasileiros. Dessa vez, mesmo com moeda valorizada, o Brasil segue com superávit comercial com todos os países da região.

Não é apenas o desbalanço cambial, contudo, que impacta a integração comercial e produtiva: é principalmente sua instabilidade e imprevisibilidade. Tal cenário atinge de forma muito negativa as expectativas dos atores econômicos e desincentivam fortemente projetos de integração produtiva e comercial. Isso ocorre porque fica impossível projetar de forma minimamente segura os custos, eficiência e retornos de investimentos plurinacionais sem que o principal preço relativo entre as economias envolvidas – o câmbio – não esteja razoavelmente dentro de um cenário de considerável convergência e baixa flutuação.

O desencontro das políticas e práticas cambiais dos países da América do Sul e as periódicas dificuldades de acesso a crédito para exportação e importação em moeda forte têm sido alguns dos principais fatores amplamente reconhecidos como inibidores do comércio e da integração regional.

Por existir uma relação direta entre integração econômica e volume dos fluxos de pagamentos internacionais decorrentes das liquidações de operações comerciais e financeiras, é de se esperar que o estabelecimento de um sistema regionalizado de compensação e liquidação dessas operações venha a gerar um efeito altamente favorável aos projetos de integração. Não é factível imaginar um programa de curto prazo de integração monetária, mas é plenamente viável imaginar mecanismos de crescente coordenação e convergência entre as políticas e gestão de câmbio entre as economias da região.

As políticas cambiais dos países refletem diferentes estratégias para lidar com as variações do mercado internacional e, em geral, estão associadas a diferentes políticas macro-econômicas e estratégias de desenvolvimento.

De acordo com a literatura sobre Zonas Monetárias Ótimas, quanto maior a volatilidade do câmbio (nominal e real) entre dois países, menor a previsibilidade e mais difícil de coordenar as políticas macroeconômicas. Além disso, há a consequência óbvia de dificultar o fluxo de comércio entre os países, pois desvalorizações no câmbio real podem funcionar como barreiras ao comércio.

Em média, 65% do comércio exterior tem por base linhas de financiamento, seja

em moeda local, seja em moeda estrangeira. Embora não atue diretamente nesse campo, uma crescente convergência cambial ou esquemas regionais de *clearing*¹ de câmbio podem gerar efeitos positivos sobre ele. Em cenários nos quais o crédito em moeda estrangeira é abundante, a *clearing* agiliza e barateia os contratos de câmbio. Em cenários nos quais o acesso ao crédito em moeda estrangeira é escasso, a *clearing* permite que o comércio regional permaneça dinâmico utilizando apenas os financiamentos em moeda local, até o limite permitido pelo equilíbrio da balança comercial entre os países envolvidos.

A implantação do sistema regional de compensações e liquidações de contratos de câmbio, ou modelos de uso direto de moedas locais terá impactos particularmente sensíveis para dois grupos de empresas: a) as fortemente engajadas em comércio intrafirma ou intra-indústria; e b) as pequenas e médias indústrias com capacidade de exportação.

Segundo relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2002)², cerca de 25% do comércio internacional ocorre entre empresas de um mesmo grupo (matriz-filial e filial-filial) ou dentro de uma mesma cadeia produtiva. Esse mesmo cenário repete-se em nosso continente.

O comércio intrafirma e intra-indústria está fortemente associado aos setores oligopolizados e tem como característica relações comerciais estáveis, constantes e baseadas em contratos de longo prazo. Estudos têm indicado que a proporção do comércio intrafirma e intra-indústria cresce em economias em processo de abertura e de integração regional (Krugman, 1995)³.

Por outro lado, tais estratégias de crescente convergência cambial ou de mecanismos de compensações e liquidações de contratos de câmbio facilitam a participação de pequenas e médias empresas antes deslocadas do mercado por inviabilidade de arcar com os custos dos contratos de câmbio ou com os riscos inerentes a eles.

O mercado regionalizado é um espaço natural para o primeiro passo rumo à internacionalização das pequenas e micro empresas. Similaridade de mercado, facilidade logística e proximidade geográfica tendem a favorecer esse movimento. Se somarmos a isso o incentivo de ordem financeira, como é o caso da regionalização da *clearing* de câmbio, é de se esperar resultados favoráveis também nesse segmento.

O setor financeiro influencia diretamente as operações internacionais das empresas, particularmente no tocante ao seu planejamento financeiro e também aos produtos vinculados à importação e à exportação. Empresas com diferentes subsidiárias regionais organizam seu planejamento financeiro a partir da observação das facilidades financeiras de cada país e a qualidade da oferta de produtos financeiros regionais oferecida pelos bancos desses países. Usualmente, as operações de exportação e importação demandam produtos de crédito em moeda local, garantias, cartas de crédito, financiamento de projetos e produtos de tesouraria diferenciados.

O impacto negativo dos serviços financeiros para a integração de operações na América do Sul foi registrado por 23% das respostas obtidas na pesquisa conduzida pela Prospectiva, em 2006⁴. Os pontos negativos levantados quanto à qualidade dos serviços financeiros referiam-se essencialmente à baixa oferta de bancos que operam de forma realmente integrada e regionalizada, aos poucos produtos de crédito regionais oferecidos pelos bancos, às taxas de financiamento muito altas para empreendimentos regionais e às excessivas exigências feitas pelos bancos para conceder empréstimos – o que acaba por inviabilizar algumas operações regionais. Tal demanda tem gerado incentivos para que instituições financeiras sediadas no Brasil passem gradualmente a definir estratégias de internacionalização.

Em grau ainda reduzido, é possível verificar um movimento incipiente de regionalização dos bancos brasileiros, dos quais se destacam o banco Itaú, o Banco do Brasil e o Unibanco. Atualmente, em função da emergência das empresas transnacionais latino-americanas, as atividades na América do Sul têm sido intensificadas e há forte tendência de expansão, o que passou a caracterizar a região como um importante foco de atuação dos bancos internacionais.

Um movimento semelhante ao dos bancos têm ocorrido com instituições de intermediação financeira, com destaque para a Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) e para a Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F). Nos dois casos, a internacionalização de suas atividades e produtos tem sido crescente, com especial atenção para o mercado latino americano. Segundo Cristina Pereira, da área internacional da BOVESPA, existem alguns fatores que favorecem que o Brasil comece a exportar esses serviços e produtos. Um deles é a excepcional base

tecnológica que permite que todo o sistema de negociação seja essencialmente eletrônico e via Internet, em grande parte derivada da reforma do sistema de pagamentos brasileiro de 2002.

Outro aspecto é de caráter regulatório, uma vez que a consolidação das regras de governança corporativa têm desempenhado papel importante frente aos demais mercados emergentes. Esses dois fatores deixam o Brasil em condições bastante competitivas com relação ao resto da região e surgem como opções para as empresas definirem suas estratégias financeiras.

O Brasil está hoje em condições de liderar um programa de regionalização de sua experiência do sistema de pagamentos e gestão de risco, por meio de convênios com os países vizinhos e a partir da utilização tanto de instituições públicas como privadas, com especial destaque para a BM&F e para a BOVESPA.

Alguns dos efeitos benéficos esperados de tal iniciativa são: mais agilidade e redução dos riscos vinculados às operações de liquidação no comércio regional; redução dos custos de contratação e operação de contratos de câmbio; redução do impacto sobre o comércio regional decorrente das dificuldades dos países da região em obter e operar em moeda forte; e incentivo à entrada no mercado regional de médias e pequenas empresas, hoje excluídas por conta dos altos custos e riscos envolvidos nessas operações.

**Ricardo U. Sennes é economista e doutor em Relações Internacionais. Professor de RI na PUC-SP e Sócio da Prospectiva Consultoria Internacional.*

¹ Este termo se refere às instituições que fazem operações de compensações de contrato, ou seja, facilitam cobranças e pagamentos de documentos, entre bancos, reduzindo ao mínimo o movimento físico de dinheiro e evitando um crescimento desnecessário da circulação monetária.

² Report on Export Credits in the OECD (March 2002) - http://www.oecd.org/document/1/0,3343,fr_2649_201185_2751425_1_1_1_1,00.html

³ Krugman, P. (1995), The International Role of the Dollar: theory and prospects. In: Krugman (1995) Currency and Crises. Cambridge: MIT Press.

⁴ Prospectiva Consultoria (2006) Comércio Internacional de Serviços e Investimentos da América do Sul – Tendências, Obstáculos e Impactos na Integração Regional: Uma Perspectiva do Setor Privado. Relatório de Pesquisa. São Paulo: mimeo.

As estratégias da Venezuela para a integração regional sul americana: tensões entre Mercosul e Alba

Rafael Duarte Villa *

A idéia de ingressar no Mercosul e de orientar os interesses para a América do Sul é uma escolha política das elites venezuelanas que data desde os anos 90 e é a escolha à qual Chávez tem dado continuidade.

O objetivo definido no ingresso da Venezuela no Mercosul sempre foi claro: reduzir a dependência econômica em relação aos mercados dos Estados Unidos da América (EUA). A preocupação com essa condição de dependência apóia-se em fatos: 48% das exportações de petróleo da Venezuela, por exemplo, tinham os EUA como destino. Em termos globais, as exportações para os EUA cresceram, entre 1996 e 2003, a uma taxa média de 4,3% ao ano. Em termos absolutos, as exportações representaram US\$ 17 bilhões no ano pico de 2000.

Em 1999, já no início do primeiro governo Chávez, o Mercosul foi definido como “objetivo estratégico”, o que era visível nos discursos do corpo diplomático venezuelano. Ao dar continuidade às metas que antecederam seu governo, Chávez tentou diversificar os mercados e aproximou-se fortemente do Brasil. Essa aproximação venezuelana em direção ao Mercosul e, em especial, ao Brasil, pode ser compreendida segundo duas motivações.

A primeira delas refere-se à diversificação das exportações em proporções equilibradas, de forma a tornar o país menos dependente de um único mercado e, portanto, menos vulnerável. Sob essa lógica de diplomacia preventiva, trata-se de evitar uma “mexicanização” das exportações venezuelanas – com referência ao fato de que, segundo alguns cálculos, cerca de 80% das exportações mexicanas dirigem-se ao mercado norte-americano, o que sugere uma grande vulnerabilidade do país.

A segunda motivação seria justamente utilizar a aproximação com os países do Mercosul como moeda de barganha em futuras negociações comerciais com os EUA. Em outras palavras, esta seria uma forma de obter vantagens e compensações comerciais com Washington por meio da ameaça de que a aproximação com o Mer-

cosul implicaria em um distanciamento da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) nos moldes propostos pelos EUA. Assim sendo, até meados de 2003, a diplomacia ativa de Chávez tratou de manter as discórdias diplomáticas restritas ao nível governamental e deixou de fora possíveis posicionamentos contra setores privados norte-americanos, ao mesmo tempo em que continuou exportando fielmente o petróleo a aquele país do norte.

Um passo significativo para o ingresso da Venezuela ao Mercosul foi dado em 2006, com a assinatura do protocolo de ingresso nesse bloco regional. Entretanto, a partir de então, algumas tensões têm surgido em relação ao Brasil e ao Mercosul. Caracas tem priorizado os aspectos substantivos de construção de instituições políticas e sociais no âmbito do Mercosul, o que vai contra os interesses do Brasil, país que privilegia o aprofundamento de aspectos econômicos do bloco em detrimento de articulações de instituições supranacionais políticas e econômicas, ou mesmo de parcerias que não tragam benefícios mais objetivos para o país. Por esta razão, a Venezuela tem priorizado a promoção da chamada Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba), opção que tem por consequência a redução do interesse inicial no Mercosul.

Além disso, o governo da Venezuela concebe um processo de integração em bases não só econômicas, mas também profundamente políticas e entende o processo de integração como uma alternativa ao capitalismo e em conformidade com a visão do “socialismo do século XXI”. Essa posição certamente distancia-se do discurso moderado brasileiro. Carlos Romero, conceituado acadêmico venezuelano, define os elementos dessa política alternativa de integração da seguinte forma: “Trata-se de definir uma integração que esteja fundamentada em bases não capitalistas, no exercício de uma democracia

Agenda Regional MERCOSUL

13-17.08.07 8ª Reunião do Grupo ad hoc para a Redação do Código Aduaneiro do Mercosul

15-17.08.07 57ª Reunião Ordinária do Sub-Grupo de Trabalho nº 6 sobre Meio Ambiente

27-31.08.07 48ª Reunião do Comitê Técnico nº 2 sobre Assuntos Aduaneiros

29-30.08.07 69ª Reunião Ordinária do GMC

03-07.09.07 Reunião Extraordinária do Sub-Comitê Técnico sobre Valoração Aduaneira

04-06.09.07 35ª Reunião Ordinária do Grupo de Serviços

95ª Reunião Ordinária da Comissão de Comércio do Mercosul

05-07.09.07 Reunião do Sub-Grupo de Trabalho nº 2 sobre Aspectos Institucionais

11-13.09.07 71ª Reunião Ordinária do Comitê de Cooperação Técnica

12-14.09.07 Reunião das Comissões Técnicas do Mercosul

17-21.09.07 Reunião do Grupo ad hoc para a Redação do Código Aduaneiro do Mercosul

24-28.09.07 48ª Reunião do Comitê Técnico nº 2 sobre Assuntos Aduaneiros

25.09.07 Reunião Informal dos Coordenadores Nacionais do GMC

* Todas as reuniões ocorrerão em Montevideu, Uruguai.

participativa, na promoção de uma economia que combine a propriedade estatal com propriedades sociais e cooperativas e na regulamentação e diminuição dos investimentos estrangeiros diretos”.

Idealizado como alternativa à Alca, o projeto da Alba foi inicialmente proposto pelo Presidente cubano Fidel Castro, que encontrou na Venezuela seu mais entusiasta parceiro e financiador. Além de Venezuela, Cuba, Nicarágua e Bolívia, o Equador também estuda sua adesão ao bloco, com o objetivo de ampliar a integração na América Latina e combater a influência dos EUA na região, nos mesmos moldes da declaração supracitada.

Acredita-se que o conteúdo da proposta da Alba não tardaria em chocar-se com a postura mais pragmática do Mercosul. Já na primeira reunião dos Estados membros, ocorrida no primeiro semestre de 2007, Chávez enviou claros sinais desse distanciamento ao anunciar a criação do Banco de Desenvolvimento, cujo objetivo é financiar projetos dos países da Alba. Em clara referência ao Mercosul, o próprio Chávez afirmou que a Alba é “forçada a avançar cada dia mais rapidamente e de forma mais precisa”. Por outro lado, os membros do Acordo já traçaram o futuro da estrutura institucional do mecanismo de integração e almejam que a Alba transforme-se em uma nova “confederação de Estados”.

É possível que as premissas nas quais se fundamenta esse modelo alternativo de integração possam explicar a atitude hesitante do governo venezuelano desde o primeiro semestre de 2007, que condiciona a entrada definitiva no Mercosul a uma reformulação profunda – já que não interessa à Venezuela o que o Presidente Hugo Chávez chamou de “velho Mercosul”. Com isso, o Presidente venezuelano sinaliza favoravelmente a uma retirada da candidatura venezuelana de ingresso ao bloco regional, por perceber que seu projeto de um Mercosul substantivo passa por alinhamentos mais ideológicos e mais estruturais – como a elaboração de uma agenda comum frente à Alca ou à globalização.

Também, pode-se supor que a liderança venezuelana encontraria mais espaço num bloco como a Alba, embora Fidel Castro continue a ser uma referência importante para grande parte da esquerda latino-americana. Com efeito, o que se conhece

por Alba existe, em grande medida, em função da mobilização de recursos petrolíferos venezuelanos, capazes de subsidiar o petróleo consumido por Cuba e parte dos programas sociais que se desenvolvem na Bolívia, no Equador e na Nicarágua. Em outras palavras, a Alba é uma espécie de clientelismo de política externa que funciona na base da troca de influência por recursos, notadamente o petróleo. No entanto, esse modelo de política externa tem produzido pouco entusiasmo em países-chave como Argentina – apesar de Caracas ter comprado 5% da dívida deste país em 2005 e ter assinado importantes acordos petrolíferos nesse mesmo ano.

No caso argentino, a discrepância entre os enormes esforços de cooperação do governo venezuelano e o pouco rendimento para os planos de um projeto de integração alternativo é mais uma das razões pelas quais a diplomacia presidencial chavista prefere acordos substantivos baseados em preferências ideológicas a acordos mais defensivos, como a necessidade de consolidar o Mercosul antes de pensar em qualquer iniciativa como a Alca.

Mas por que a diplomacia de Chávez transformaria uma interessante vitória, como foi a assinatura do protocolo de adesão ao Mercosul (em junho de 2006), em uma passagem fugaz, sem resultados objetivos para o país?

Quando o governo venezuelano decidiu abandonar a Comunidade Andina das Nações (CAN), em 2006, o argumento utilizado foi de que o bloco estava muito enfraquecido com a interferência dos EUA por meio de mecanismos comerciais como a Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de la Droga (ATPDEA, sigla em inglês) e a proposta do Tratado de Livre Comércio, que até então havia sido assinado por Colômbia e Equador. Argumentava-se também que mecanismos políticos militares, como o Plano Colômbia, eram interpretados por Caracas como uma ponte para uma futura intervenção norte-americana na Venezuela.

Chávez, no entanto, não possui argumentos muito favoráveis ao distanciamento do Mercosul. As acusações direcionadas ao Congresso brasileiro (de que este era “papa-gaio do imperialismo norte-americano”) ou mesmo o ultimato dado aos Congressos brasileiro e paraguaio para que aprovas-

sem o ingresso definitivo da Venezuela ao Mercosul não significariam mais do que tropeços que demonstram falta de visão estratégica do Presidente venezuelano. Tais deslizes diplomáticos acabaram criando problemas internos a alguns dos países membros do Mercosul, especialmente ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que foi criticado por apoiar o ingresso de um país cujo Presidente viola os princípios mais elementares de não-intervenção em assuntos internos de outros países.

A falta de visão estratégica da atual política externa venezuelana pode ser explicada, em parte, pela ausência de uma estrutura mais profissional e menos politizada no comando do Ministério de Relações Exteriores. O voluntarismo da diplomacia presidencial, no entanto, faz com que certos objetivos estratégicos para o país não sejam perdidos de vista. Não se deve esquecer que, desde o início da década de 1990, a Venezuela definiu a América do Sul – e em especial o Mercosul – como uma opção importante para a diversificação de suas relações políticas e econômicas.

Seja por pragmatismo ou porque tal objetivo ainda é válido, a diplomacia venezuelana chavista deu sinais de que compreende o que está em jogo para a Venezuela. A visita do Embaixador venezuelano ao Congresso brasileiro e as declarações do próprio Presidente (ambos datados de julho de 2007) devem amenizar o distanciamento com relação ao Mercosul. Sem fazer uso de convicções ideológicas, o Embaixador venezuelano afirmou que não houve intenção alguma do Presidente Chávez em dar um ultimato ao Congresso brasileiro. O que existe é um mercado venezuelano interessado em ingressar no Mercosul. Que assim seja!

**Rafael Duarte Villa é Professor de Relações Internacionais do Departamento de Ciência Política da USP e Coordenador do Núcleo de Relações Internacionais (NUPRI) da mesma instituição.*

¹ Villa, Rafael Duarte. “Política externa na administração Hugo Chávez”. In: *Política Externa*, 13(1), (junho-agosto, 2004).

² Romero, Carlos, Venezuela en el contexto global, in press. 2007, p. 5.

³ O Estado de São Paulo, 08/06/2007, “Chávez propõe pacto militar na Alba”, Caderno Internacional.

⁴ Até julho de 2007 os congressos de Argentina e Uruguai já haviam aprovado o ingresso da Venezuela como membro definitivo.

O Brasil e a OCDE: não é de hoje, não é para amanhã

Carlos Márcio Cozendey*

O ritmo da aproximação entre o Brasil e a OCDE dependerá dos resultados de cuidadosa avaliação de custos e compromissos de uma mudança de patamar no relacionamento por parte do país e da visão da organização em relação à participação de países em desenvolvimento.

Por ocasião de sua última reunião, em maio deste ano, o Conselho de Ministros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) adotou Resolução pela qual são iniciados procedimentos para a adesão de certos países e na qual o Brasil é explicitamente mencionado num contexto diferente: “Convida o Secretário-Geral a fortalecer a cooperação da OCDE com o Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul por meio de programas de engajamento ampliado com vistas a eventual adesão. O Conselho determinará se iniciará discussões sobre adesão à luz do interesse, preparação e aptidão desses países em adotar as práticas, políticas e padrões da OCDE.”¹

A decisão seguiu-se de certa especulação sobre um possível convite da OCDE para que o Brasil aderisse à organização e outras tantas conjecturas sobre qual seria a reação do Brasil a convite de tal natureza, bem como sobre as eventuais conseqüências para o país. A formulação da decisão do Conselho reproduzida acima, embora de responsabilidade dos membros da Organização, embute, como se verá a seguir, algumas pistas sobre a realidade dos entendimentos entre o Brasil e a OCDE.

Em primeiro lugar, o parágrafo refere-se a engajamento ampliado (enhanced engagement), ou seja, não se trata de uma aproximação inicial do Brasil e dos demais países citados com a organização, mas sim da continuidade de um processo de cooperação que, no caso do Brasil, já leva quinze anos. Trata-se de um processo que resulta de interesses mútuos. Para a OCDE interessa o aprofundamento do diálogo com as grandes economias emergentes, como forma de manter-se como uma organização que está na vanguarda das discussões sobre o sistema econômico internacional. A participação destes países – com maior ou menor grau de envolvimento – em seus foros de discussão permite que os membros

da OCDE conheçam melhor suas políticas e tenham um quadro mais preciso de realidades com crescente impacto e influência na cena internacional. Por outro lado, ao engajar-se nesta participação, o Brasil e os demais países têm a oportunidade de intercambiar experiências, conhecer tendências e discutir políticas públicas e “melhores práticas” numa série de setores, com proveito para a formulação das políticas nacionais. Simultaneamente, ao envolverem-se nestas discussões, os países participam da formulação de conceitos e do desenvolvimento de temas que freqüentemente prenunciam futuras negociações internacionais.

Nesse sentido, em 1998, a OCDE estabeleceu um programa de cooperação com o Brasil que previa nossa participação em determinados foros, bem como a realização de eventos especiais e estudos sobre o país. O Brasil participa hoje como membro pleno do Comitê do aço e de alguns outros órgãos e programas. Como observador participa em oito Comitês e várias outras atividades, algumas em caráter ad hoc. Em 2006, as delegações brasileiras participaram de 106 reuniões de foros da OCDE. Uma breve avaliação realizada previamente à última reunião do Conselho de Ministros da OCDE indicou que a maioria dos órgãos do Governo brasileiro que acompanha os trabalhos da organização estava satisfeita com sua participação. Tais órgãos consideram que se trata de uma oportunidade valiosa para ampliar conhecimentos, ter acesso e participar da elaboração de pesquisas de alto nível elaboradas pelo secretariado da organização, bem como divulgar políticas e práticas adotadas pelo Brasil. Por outro lado, os órgãos brasileiros que haviam participado como observadores dos comitês da OCDE ainda não tinham conhecimento completo e preciso das conseqüências de uma eventual elevação do status de participação do Brasil para membro pleno daqueles comitês em questão.

A participação como membro pleno de um comitê é possível em alguns casos, sem que haja a necessidade de ser membro da OCDE como um todo. Esta participação implica, em princípio, na adesão aos textos normativos (Decisões, Recomendações, Declarações etc) correspondentes ao tema do Comitê e sua implementação, conforme o caso. Foi iniciado, em consequência, um processo de avaliação detalhada dos textos normativos aprovados pela OCDE, a fim de verificar o grau de conformação das práticas e políticas brasileiras atuais ou projetadas às exigências daqueles textos. É necessário também examinar os custos de uma adesão, sejam eles diretos (contribuição ao orçamento da instituição), ou indiretos (custeio da participação de funcionários governamentais nas reuniões da organização e utilização de recursos humanos para acompanhamento e preparação da participação brasileira nos diversos órgãos envolvidos). Recorde-se que, por suas características, o correto aproveitamento da condição de membro da OCDE depende de participação direta dos órgãos competentes do Governo brasileiro nos diversos comitês, onde se realizam as trocas de experiências e os exercícios de revisão periódica (peer review).

Em segundo lugar, o texto menciona uma possível adesão dos países listados. Trata-se de situação diferente daquela dos países que solicitaram a adesão, alguns dos quais foram convidados a iniciar tratativas na reunião de maio (Rússia, Chile, Israel, Eslovênia e Estônia). O Brasil não solicitou adesão à OCDE. A hipótese foi levantada pelos membros da organização quando, ao examinarem a situação dos países não membros com os quais a OCDE coopera habitualmente, identificarem no Brasil um potencial membro. Como indica o texto da Resolução, a adesão à OCDE depende de os membros considerarem que o candidato deseja e está apto a seguir as práticas, as políticas e os padrões da OCDE. Essas foram definidas a partir das práticas, políticas e padrões adotadas pelos membros da organização, na ampla maioria países desenvolvidos, com estrutura econômica e social por vezes distante da brasileira. Por isso, será necessário prosseguir na avaliação cuidadosa dos textos normativos e examinar as consequências de uma eventual adesão em suas várias dimensões, antes de definir se há interesse do Brasil a esse respeito. Por ora, nenhuma decisão foi tomada pelo Governo brasileiro sobre a questão da adesão.

Em terceiro lugar, o texto não menciona o Brasil isoladamente, mas sim um conjunto de países em desenvolvimento de grandes dimensões e elevado potencial de crescimento econômico. Esses países possuem relações econômicas e históricos de cooperação específicos com a OCDE que implicam em exigências diferentes daquelas habitualmente feitas para ingresso na organização. A citação conjunta de tais países é, do ponto de vista brasileiro, um sinal positivo. Isso na medida em que seja correto interpretar a menção conjunta como uma indicação da disposição por parte da organização para se abrir a países diferentes do seu núcleo tradicional quanto ao nível de desenvolvimento econômico e quanto às práticas e políticas adotadas. Uma OCDE que tenha a aproximação com os grandes países em desenvolvimento como uma fonte de contribuição para suas discussões e como uma forma para manter sua relevância como foro de discussão das questões econômicas contemporâneas relevantes é uma organização que interessa mais ao Brasil do que uma OCDE interessada em “converter” esses países a seus modelos. Claramente, o processo de aproximação e possível adesão será mais fácil no primeiro caso; no segundo, mais difícil.

... a adesão implicará em compromissos de adoção de determinadas políticas e posturas pelo país, bem como maior exposição das políticas adotadas ao escrutínio internacional.

A OCDE é tradicionalmente considerada um “clube de ricos”. Nos foros econômicos multilaterais, a oposição entre países da OCDE e o Grupo dos 77 – que reúne os países em desenvolvimento – já foi mais relevante, mas está longe de ter desaparecido. Uma questão que se coloca nesse contexto é saber quais as consequências para a participação do Brasil no G-77 e outros agru-

pamentos de países em desenvolvimento no caso da eventual entrada do país na OCDE. Vem à mente, por exemplo, a saída do México do G-77 quando de sua entrada na Organização. O Secretariado da OCDE, entretanto, assegura que não há exigência de adoção de postura semelhante. A questão não se torna simples, pois transcende a questão formal e também inclui elementos simbólicos e de representação.

O mesmo se aplica aos esquemas preferenciais unilaterais, conhecidos como SGP (Sistema Geral de Preferências). Mesmo que não haja, como consequência imediata, uma eliminação da concessão de preferências ao Brasil, no caso de adesão à OCDE, aumentaria a tendência de “gradação” do país como um beneficiário não-necessário em todo tipo de tratamento especial e diferenciado. Por outro lado, aos olhos dos investidores internacionais, a adesão funcionaria como um selo de qualidade para as políticas públicas brasileiras, o que poderia incentivar a vinda de novos investimentos ao Brasil.

Não se deve esquecer, em todo caso, que, mesmo num contexto de abertura da OCDE à realidade dos países em desenvolvimento, a adesão implicará em compromissos de adoção de determinadas políticas e posturas pelo país, bem como maior exposição das políticas adotadas ao escrutínio internacional. Em consequência, qualquer movimento nessa direção exige um processo de avaliação e preparação cuidadoso. Nesse sentido, a noção de “engajamento ampliado” como passo prévio à eventual adesão está longe de ser mera formalidade e é adequada.

Em resumo, o Brasil reconhece na OCDE um organismo relevante, influente na agenda internacional e de grande capacidade técnica. A maior aproximação do Brasil com a organização, entretanto, não será uma busca de imagem ou identidade diferente, mas sim um capítulo a mais de nossa contribuição para o reforço da gestão coletiva do sistema econômico internacional, que só será eficaz se levar em conta de forma adequada os interesses dos países em desenvolvimento.

**Carlos Márcio Cozendey é Diretor do Departamento Econômico do Itamaraty*

¹ Cf. OECD Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement. Disponível em: <http://www.oecd.org>