

- 1 As coalizões e a construção de consenso na OMC.....
- 4 Rodada Doha: a colisão esperada.....
- 6 A construção de um sistema multilateral de comércio favorável ao desenvolvimento.....
- 8 A serviço do desenvolvimento: as negociações sobre o comércio de serviços na OMC.....
- 10 Plano de ação da OMS incentiva pesquisas para doenças negligenciadas.....
- 11 Acordos comerciais com a UE: oportunidade ou armadilha para PEDs e PMDRs?.....
- 13 A Secretaria do Mercosul no contexto de reforma institucional do bloco.....
- 15 China e Mercosul: perspectivas para o comércio bilateral.....
- 18 Propriedade Intelectual nos Tratados de Livre Comércio dos EUA: uma mudança de política?.....
- 20 Arbitragem investidor-Estado e regulamentação ambiental: a experiência mexicana.....
- 22 O Mercado Internacional de Etanol: que papel cabe ao Brasil?.....



International Centre for Trade
and Sustainable Development

FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS



DIREITOGV
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

As coalizões e a construção de consenso na OMC

Mayur Patel*

As coalizões formadas por países em desenvolvimento (PEDs) são hoje parte integrante do processo de construção de consenso na OMC. É importante atentar para as implicações das mudanças trazidas por elas para os debates sobre transparência, participação e reforma institucional.

A preocupação com a representação dos PEDs sempre esteve presente nos debates sobre o sistema multilateral de comércio. Em 1999, o dramático fracasso da Conferência Ministerial de Seattle reconheceu a marginalização dos PEDs nas principais deliberações como um dos desafios políticos centrais enfrentados pela OMC. Organizações Não Governamentais (ONGs), estudiosos e Membros da OMC apresentaram diversas propostas de reformas que buscavam maior transparência e inclusão na Organização. O debate ainda não levou a qualquer mudança institucional formal, mas as atuais práticas de negociação e construção de consenso têm sido gradualmente alteradas. Neste contexto, a mudança mais significativa foi o surgimento de coalizões entre os PEDs e a inclusão destas como plataformas de representação conjunta na OMC.

A prática de negociar por meio de coalizões não é novidade nas negociações comerciais, mas a proliferação e institucionalização sem precedentes dos atuais agrupamentos chamam atenção. São claramente visíveis a formação e coordenação de várias coalizões, em especial o G-20, o G-33, o grupo de Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs), o Grupo de Estados da África, Caribe e Pacífico (ACP, sigla em inglês), o Grupo Africano, o Grupo de Economias Pequenas e Vulneráveis (EPVs), o Mercado Comum e Comunidade do Caribe (CARICOM, sigla em inglês) e o Grupo de Cairns, que se reúnem regularmente para determinar e defender posições comuns. As diferenças entre os tipos de grupos informais existentes na OMC foram enumeradas no último número do Pontes Bimestral (v. 3, n. 4, agosto). Como seqüência daquela análise,

VOCÊ SABIA?

Que o Banco Mundial realizou um estudo sobre os diferentes requerimentos para exportação e importação de bens?

A tabela abaixo apresenta os indicadores regionais para exportação e importação de bens e inclui:

- o número de documentos necessários;
- o tempo necessário para cumprimento de todas as obrigações; e
- o custo associado a tais procedimentos por container.

Região	Documentos necessários à exportação	Tempo de exportação (dias)	Custo de exportação (US\$ por container)	Documentos necessários à importação	Tempo de importação (dias)	Custo de importação (US\$ por container)
Ásia do Leste & Pacífico	6,9	24,5	885,3	7,5	25,8	1.014,5
Europa do Leste & Ásia Central	7,0	29,3	1.393,4	8,3	30,8	1.551,4
América Latina & Caribe	7,0	22,2	1.107,5	7,6	25,8	1.228,4
Oriente Médio & África do Norte	7,1	24,8	992,2	8,0	28,7	1.128,9
OCDE	4,5	9,8	905,0	5,0	10,4	986,1
Sul da Ásia	8,6	32,5	1.179,9	9,1	32,1	1.417,9
África Subsariana	8,1	35,6	1.660,1	9,0	43,7	1.985,9

Fonte: Trading Across Borders. Banco Mundial, 2007

PONTES está disponível on-line em: <http://www.ictsd.org/monthly/pontes> e <http://www.edesp.edu.br/>
Para receber o PONTES via e-mail, por favor, escreva uma mensagem para pontes@ictsd.ch, informando seu nome e profissão

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 Getúlio Vargas (DireitoGV).

Comitê Editorial

Maximiliano Chab

Michelle Ratton Sanchez

Editora

Mônica Steffen Guise Rosina

Adriana Verdier

Equipe

Cecília Kaneto Oliverio

Manuela Trindade Viana

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.

o presente artigo examina até que ponto o surgimento das coalizões contribuiu para a transparência e inclusão no processo de tomada de decisões da OMC.

Acesso ao processo de tomada de decisões

Conforme as coalizões de PEDs tornaram-se mais organizadas, o padrão informal de construção do consenso na OMC também foi sendo gradualmente alterado. No passado, a sistemática de negociações do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT, sigla em inglês) excluía os PEDs dos processos da Sala Verde – reuniões nas quais os negociadores finalizam os compromissos que são posteriormente submetidos à aprovação de todos os Membros. Mesmo nos primórdios da OMC, os PEDs que chegavam à Sala Verde eram convidados individualmente, e nunca como representantes de grupos mais amplos. Recentemente, entretanto, tornou-se costumeira a presença de alguns PEDs nos círculos de consultas internas, desta vez em sua capacidade ex officio de coordenadores de coalizões.

A inclusão das coalizões no processo de tomada de decisões na OMC teve início durante o processo de preparação para a Conferência Ministerial de Doha, em 2001, e tornou-se, desde então, cada vez mais institucionalizada. Durante a Conferência de Hong Kong, o processo da Sala Verde, então chamado Grupo Consultivo do Presidente, funcionava como um sistema “pseudo-parlamentar”, no qual alguns coordenadores representavam diferentes países agrupados em “circunscrições eleitorais”. Neste ponto, o Grupo Africano (representado pelo Egito), o ACP/G-90 (Ilhas Maurício), os PMDRs (Zâmbia), o G-20 (Brasil) e o G-33 (Indonésia) foram todos participantes ativos nas consultas fechadas.

Mas o que explica estas mudanças graduais nos padrões do processo de tomada de decisões? Uma interpretação possível é que o número cada vez maior de PEDs na OMC e o crescimento econômico dos mercados emergentes alteraram o equilíbrio material de poder nas negociações. De fato, a acessão de PEDs ao GATT/OMC aumentou: no início da Rodada Uruguai, em 1986, apenas 63 PEDs eram Membros do GATT. Já no lançamento da Rodada Doha, em 2001, este número subiu para 144.

Nos últimos 15 anos também houve um crescimento significativo da participação do G-20 e do G-33 no mercado interna-

cional, principalmente devido à expansão comercial da China. Houve poucas mudanças, porém, no poder material de outros grupos de PEDs, em especial dos grupos Africano, ACP e PMDRs. Mas apesar da estagnação, essas coalizões também lograram maior acesso institucional.

O cenário atual sugere que as mudanças na construção de consenso na OMC também podem ser explicadas pelo processo de negociação das próprias coalizões. Explica-se. Para tirar maior proveito do fato de estarem representadas na Sala Verde, as coalizões passaram a celebrar reuniões internas, nas quais os coordenadores prestam contas das discussões ocorridas nas consultas fechadas. Esta disseminação de informações contribuiu para o aumento da transparência interna das negociações, especialmente diante do fato de que os documentos das reuniões informais não são arquivados. Portanto, ao contrário das reuniões oficiais, o andamento das reuniões fechadas somente pode ser acompanhado se houver a efetiva presença das delegações nas discussões ou por meio do estabelecimento de uma linha de comunicação.

As mudanças no processo de tomada de decisões na OMC também podem ser explicadas por outros fatores. Os próprios Estados Membros e a Secretaria da OMC já incorporam as coalizões dos PEDs nas principais atividades relacionadas ao processo de tomada de decisões, além de considerá-las instrumentos úteis para a administração da complexidade das negociações multilaterais. De fato, recorrer às coalizões tornou-se uma via mais fácil para a construção de consenso, fortalecimento da legitimidade dos resultados alcançados e satisfação do desejo dos PEDs de serem incluídos nas discussões.

Não há dúvidas de que, por meio das coalizões, os PEDs, garantem acesso indireto a um processo de tomada de decisões que, até pouco tempo, era exclusivo e restritivo. Esta forma de representação, entretanto, gera novos e importantes desafios, principalmente quanto à prestação de contas e à dinâmica interna das coalizões.

Representação conjunta

Historicamente, a coerência de inúmeras coalizões de PEDs tem sido enfraquecida por divergências entre seus Membros. Até mesmo a presença de fortes interesses comuns pode não ser suficiente para assegurar uma representação conjunta. Em um sistema que permite que um país

negocie em nome de um grupo de países, o ponto crítico é saber se os Estados são capazes de regulamentar o comportamento dos coordenadores dos grupos, de modo a evitar que seu mandato seja esvaziado ou distorcido.

Em coalizões nas quais o cargo de coordenador é rotativo, os Membros podem punir os líderes por meio de deposições. Em coalizões nas quais o posto de coordenação é fixo, entretanto, esta fórmula não funciona. Um modo de solucionar o problema é monitorar o comportamento dos coordenadores quando outros Membros da mesma coalizão também estiverem presentes na Sala Verde, seja em sua capacidade individual ou como “Amigos do Presidente”.

Nos dois tipos de coalizão, é comum que a delegação coordenadora (fixa ou não) forneça assistência técnica e autoridade política aos outros Membros. Esta prática, entretanto, pode inibir alguns Membros a desafiar a autoridade de seus coordenadores. O dilema levanta importantes questionamentos sobre preço que alguns países pagam para fazer parte de um contexto de acordos de representação conjunta. Muitas vezes é preciso abrir mão de interesses e posicionamentos nacionais para que se chegue a um denominador comum.

Transparência e Participação

Apesar do surgimento das coalizões ter aumentado o acesso, ainda que indireto, e a capacidade de fazer pressão dos países mais fracos, é preciso questionar até que ponto a inclusão dos agrupamentos de PEDs no processo de construção de consenso na OMC consegue solucionar os problemas de transparência e participação da Organização.

Alguns especialistas encaram a crescente abertura do processo de tomada de decisões como uma mudança benéfica à inclusão dos PEDs. Analistas mais céticos, porém, alegam que a representação das coalizões nas reuniões da Sala Verde não passa de uma tentativa de legitimar institucionalmente a tomada de decisões. A resposta talvez encontra-se no equilíbrio entre estes dois posicionamentos.

A proliferação de representantes das coalizões na Sala Verde contribui para alguns – mas não todos – aspectos da transparência no processo de tomada de decisões da OMC. De fato, desde a conclusão do Pacote de Julho, em 2004, as preocupações com a construção

de consenso voltaram-se para as discussões entre o G-6 (União Européia (UE), Estados Unidos da América (EUA), Japão, Austrália, Índia e Brasil) e o G-4 (UE, EUA, Índia e Brasil), o que consequentemente excluiu a vasta maioria dos PEDs e suas coalizões.

Implicações de uma reforma institucional e horizontes futuros

Outro questionamento importante que se coloca neste contexto é: as mudanças no processo de construção de consenso – em especial o surgimento das coalizões de PEDs – compensam a falta de reforma formal das negociações na OMC?

É certo que, para os Estados Membros e a Secretaria da OMC, as coalizões representam uma via mais fácil para a administração das pressões do processo de tomada de decisões. As coalizões também garantem um sentimento geral de representação por parte de todos os Membros. De fato, trabalhar com as coalizões pode ser mais fácil do que lidar com propostas de reestruturação formal da Sala Verde. A maneira pela qual as coalizões foram inseridas no processo de construção do consenso permite flexibilidade – os Membros continuam livres para determinar as características de suas coalizões e as alianças podem mudar em resposta a viradas nas negociações. Por outro lado, tentativas de introduzir agrupamentos de países mais formais, como aqueles existentes no Fundo Monetário Internacional (FMI), correm o risco de enfraquecer esta característica.

Apesar das coalizões existentes na OMC constituírem grupos surgidos de acordo com a agenda comercial de Doha, o processo de formação das coalizões não é necessariamente imutável ou inimitável. São várias as possibilidades: (i) alianças regionais podem unificar-se ainda mais; (ii) coalizões de blocos regionais podem dissolver-se conforme as negociações progredirem; e (iii) novos grupos de aproximação podem surgir conforme a agenda comercial mude de foco. Já que as características específicas dos agrupamentos podem mudar, não há razão para presumir que as coalizões deixarão de ser uma forma de estruturar a participação dos PEDs na OMC.

A viabilidade das coalizões como o principal meio de administrar as complexidades das negociações multilaterais depende dos processos internos das mesmas serem durá-

veis e dos PEDs obterem respostas positivas à defesa de posições comuns. Neste sentido, as coalizões enfrentam alguns desafios organizacionais e substantivos que precisam ser discutidos para torná-las mais sustentáveis como plataformas de negociação.

Em primeiro lugar, as pressões e as restrições de tempo das várias negociações – que por vezes correm em paralelo – enfraquecem o feedback entre coordenadores e demais Membros dos grupos. Para que as coalizões tenham uma representação conjunta significativa, elas precisam dispor de tempo suficiente para harmonizar posições, especialmente durante períodos de deliberações intensas.

Em segundo lugar, a responsabilidade pela coordenação das coalizões é, freqüentemente, um grande fardo para delegações com recursos limitados. Como consequência, a coordenação de alguns grupos – como é o caso do ACP, PMDRs e o Grupo Africano – tende a restringir-se a um pequeno número de Membros. Recursos financeiros e materiais adicionais deveriam ser alocados para apoiar o cargo de coordenador e, assim, permitir que mais PEDs assumam posições de liderança em seus respectivos grupos.

Por fim, a capacidade das coalizões de estabelecer posições detalhadas e fazer pressão é freqüentemente prejudicada pela falta de experiência e recursos das delegações de muitos PEDs e PMDRs. Por esta razão, as coalizões devem buscar mais programas de assistência técnica e tornar as redes de informações e análises disponíveis. Também é preciso incentivar a capacitação das secretarias regionais que apóiam os agrupamentos de PEDs.

Em suma, apesar do surgimento das coalizões ter contribuído para o aumento da participação dos PEDs na OMC, o debate sobre sua efetividade e inclusão nas negociações continua – e deve continuar. Reformar a OMC envolve tratar tanto da agenda comercial substantiva – o crescente fardo regulatório dos acordos e a questão do empreendimento único (single undertaking) – como das novas presenças na Sala Verde.

**Mayur Patel é Project Associate do Global Trade Governance Project, University of Oxford.*

Original publicado em inglês em *Bridges Monthly Review* Ano 11, No. 5, ago. 2007. Tradução e adaptação pela equipe Pontes.

Rodada Doha: a colisão esperada

O desacordo referente às diferentes percepções de países em desenvolvimento (PEDs) e países desenvolvidos no que se refere às questões que possibilitariam um resultado equilibrado para a Rodada Doha tem atrasado a conclusão das negociações desde a apresentação do texto sobre NAMA por Don Stephenson em julho passado.

A seriedade da cisão tornou-se evidente nas reações de países desenvolvidos à nova proposta de mais de 60 PEDs para mudanças no esboço de texto para modalidades de acesso a mercado de bens não agrícolas (NAMA, sigla em inglês). A proposta foi apresentada na reunião de outubro do Conselho Geral da OMC por uma coalizão de Membros que inclui o grupo NAMA-11, o grupo ACP (África, Caribe e Pacífico), as Economias Pequenas e Vulneráveis e o Grupo Africano e, foi endossada pela China e pelo grupo de países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs).

Tais Membros declararam que progressos significativos em agricultura são “cruciais para o estabelecimento de um regime de comércio global igualitário e justo e para a obtenção de um resultado equilibrado nesta Rodada.” Declararam ainda que as modalidades de NAMA “devem ser “reconstruídas e levar a um resultado comparável àquele atingido em agricultura”, consistente com o princípio de menos do que a reciprocidade completa (less than full reciprocity) nos compromissos dos PEDs para reduções de tarifas industriais. Os proponentes argumentaram que os países desenvolvidos deveriam fazer cortes mais profundos em termos de percentual em relação aos cortes dos PEDs.

Desde a publicação de seu esboço, o texto sobre NAMA de julho foi considerado por um grande número de PEDs como desequilibrado, ao apresentar um nível de ambição muito maior do que aquele proposto para as modalidades de agricultura.

Reações fortes de ambos os lados

Enquanto o Embaixador argentino, Alberto Dumont, afirmou que os cortes tarifários em NAMA propostos pelo presidente das negociações, Don Stephenson, estavam “fora de questão” para a maioria dos Membros da OMC, o Embaixador dos Estados Unidos da América (EUA), Peter Allgeier, argumentou que, se os Membros forem negociar a liberalização agrícola com base no texto apresentado em julho, também deverão aceitar as faixas de acesso a mercado e flexibilidades

propostas no texto de NAMA como um ponto de partida para as negociações de tarifas industriais. Peter Allgeier ainda afirmou que os EUA aceitam o fato de a agricultura ser um tema central na Rodada Doha, mas alertou para o fato de que tratar NAMA ou serviços como “simples assuntos a serem calculados depois das questões agrícolas seria uma fórmula para o fracasso”.

No mesmo sentido, o porta-voz da representante de comércio dos EUA, Sean Spicer, afirmou que a intransigência de PEDs em NAMA poderia “assinalar o fim da Rodada Doha”. O Embaixador da União Européia, Eckart Guth, reforçou as manifestações dos EUA.

...as modalidades de NAMA “devem ser “reconstruídas e levar a um resultado comparável àquele atingido em agricultura”...

Delegados de PEDs, por sua vez, negaram as acusações de que suas demandas em acesso a mercado de bens industriais estavam atrasando o progresso nas discussões. Um dos diplomatas afirmou que, ao invés de arruinar a Rodada, a proposta tem por objetivo um “comprometimento construtivo” condizente com o mandato negociador para NAMA. O ministro Roberto Azevedo, diretor do Departamento Econômico do Itamaraty, afirmou que os pedidos para os PEDs aceitarem as modalidades de NAMA de forma a “pegar ou largar” são “injustos, desarrazoados e irracionais”, em particular se se considerar que EUA, União Européia e outros países desenvolvidos estão “escolhendo” as provisões do texto de agricultura que lhes agradam mais. Azevedo, por fim, declarou: “com o nível de incerteza e ambigüidade que temos em agricultura hoje, é impossível dizer se poderemos aceitar o que está no texto de NAMA.”

Resta, portanto, ainda incerto se as modalidades revisadas para NAMA serão apresentadas no final de outubro e começo de novembro, conforme esperado anteriormente.

Flexibilidade em agricultura por parte dos EUA pode não ser suficiente

Os impasses inesperados em NAMA prejudicaram o otimismo inicial proporcionado pelo anúncio dos EUA, em 19 de setembro último, de que estariam dispostos a negociar cortes em seus subsídios domésticos da ordem de US\$13 a US\$16,4 bilhões, conforme sugerido no texto de Falconer de julho passado.

Essa tinha sido uma notícia que, apesar de bem-vinda, já era esperada. Em primeiro lugar porque informalmente representantes do EUA já tinham mencionado o valor de US\$17 bilhões – e US\$16,4 bilhões esta muito próximo deste valor. Em segundo lugar, o consentimento dos EUA é imprescindível para que outros Membros da OMC avancem nas negociações para acesso a mercado de produtos agrícolas, industriais e serviços. No entanto, o secretário de agricultura dos EUA, Chuck Conner, destacou a especial importância atribuída pelos EUA à abertura de mercado pelos PEDs mais avançados.

Estima-se que não por coincidência, os EUA finalmente apresentaram à OMC suas notificações sobre subsídios agrícolas ao comitê sobre agricultura, no último 4 de outubro – isso não acontecia desde 2001. O documento relata que, entre 2002 e 2005, os recursos classificados como caixa amarela destinados aos agricultores estadunidenses variaram entre US\$6,9 e US\$12,9 bilhões, em princípio bem abaixo do limite atual para subsídios distorcivos ao comércio (OTDS, sigla em inglês), que é de US\$19,1 bilhões.

O principal negociador agrícola dos EUA, Joe Glauber, afirmou, entretanto, que os números do relatório demonstram que a oferta estadunidense de outubro de 2005 para redução do limite da caixa amarela

de subsídios para US\$7,6 bilhões afetaria despesas efetivas. Isso porque, nos últimos anos, esses pagamentos teriam excedido o montante de US\$7,6 bilhões em 3 dos 4 anos mais relatados (2002-2005), assim como em 7 dos 8 últimos anos passados. Joe Glauber também argumentou que até mesmo um teto de US\$16,4 bilhões para o total de OTDs produziria cortes efetivos nos subsídios domésticos, dado que o nível de OTDs nos EUA foi mais alto do que isso em 5 dos 8 últimos anos. Parceiros comerciais dos EUA estimam que o nível atual de OTDs estadunidense é de cerca de US\$11 bilhões.

De outro lado, Membros do G-20 indicaram que, para que haja efetivo avanço nas negociações, os EUA devem aceitar um novo teto para seu OTDS próximo aos números mais baixos da faixa proposta por Falconer. Países desenvolvi-

dos e PEDs afirmaram que o real impacto do anúncio feito pelos EUA só poderá ser avaliado quando houver maior clareza quanto aos reais números, bem como quanto às concessões que os EUA exigirão em troca destes cortes.

Salvaguardas e quotas no centro das negociações agrícolas

O primeiro ciclo de negociações agrícolas – desde a apresentação do esboço de modalidades em julho passado – durou cerca de três semanas e foi concluído em 28 de setembro. O presidente das negociações, Crawford Falconer, afirmou que apesar de ainda existirem grandes diferenças entre os Membros, o clima das conversas “evoluiu”: os Membros agora negociam com seriedade.

As discussões do mês de setembro abordaram uma série de tópicos, mas não trataram dos níveis de subsídios nem de cortes tarifários. Por outro lado, os Membros tentaram preencher as lacunas no esboço do texto de julho, em especial no que tange à designação e ao tratamento de produtos especiais e sensíveis, medidas de salvaguarda especial (SSMs, sigla em inglês), algodão, produtos tropicais e erosão de preferências.

As discussões do mês de setembro abordaram uma série de tópicos, mas não trataram dos níveis de subsídios nem de cortes tarifários.

Dois assuntos sobressaíram-se ao longo das discussões. O primeiro deles refere-se à possibilidade ou não de PEDs imporem, temporariamente e no caso de importações massivas ou queda significativas de preços, medidas de salvaguarda mais altas do que seus níveis de tarifas consolidadas. De um lado, os que apóiam as SSMs insistem no fato de essa medida ser necessária para garantir sua efetividade; de outro, grandes produtores argumentam que o aumento das tarifas acima dos níveis consolidados significaria um retrocesso em relação ao que já foi conquistado em matéria de liberalização comercial.

O segundo assunto diz respeito à expansão de quotas para produtos sensíveis. Os Membros podem designar uma certa porcentagem de suas linhas tarifárias como “sensíveis” (Falconer sugeriu entre 4 e 6% para

PEDs e entre 5 e 8% para países desenvolvidos). Para esses produtos, os cortes tarifários serão menores que aqueles requeridos pela fórmula geral. O maior acesso a mercado, entretanto, deverá ser viabilizado pela expansão de quotas. Espera-se que o aumento nos volumes intra-quota proporcione maiores ganhos em acesso a mercado em relação às reduções tarifárias, pois o valor inicial consolidado para produtos sensíveis é extremamente alto.

Para a grande frustração de vários PMDRs, não houve progresso em relação a cortes mais rápidos e profundos nos subsídios de algodão, conforme o mandato da declaração ministerial de Hong Kong. Os EUA são o principal foco desta discussão, mas o Embaixador estadunidense na OMC, Peter Allgeier, afirmou que os EUA não pretendem propor nada de novo até saberem como será o novo pacote agrícola.

Um novo ciclo de negociações agrícolas teve, então, início no dia 8 de outubro. Crawford Falconer ficou de apresentar uma versão revisada do texto sobre modalidades até o final deste mês.

Original publicado em inglês em Bridges Monthly Review Ano 11, No. 6, out. 2007. Tradução e adaptação pela equipe Pontes.

Agenda Multilateral OMC*

22.10.07 Reunião do Órgão de Solução de Controvérsias

23-24.10.07

Reunião do Conselho TRIPs

24.20.07

Reunião do Comitê de Salvaguardas

06.11.07 Reunião do Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento

07-08.11.07

Sessão Especial do Comitê sobre Barreiras Técnicas ao Comércio

12.11.07 Reunião do Comitê sobre Comércio de Serviços Financeiros

14.11.07 Reunião do Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento

16.11.07 Reunião do Conselho de Comércio em Serviços

19.11.07

Reunião do Órgão de Solução de Controvérsias

Nona Rodada de Consultas sobre Aspectos de Assistência ao Desenvolvimento do Algodão

20-21.11.07

Reunião do Conselho Geral

21-22.11.07 Reunião do Comitê sobre Agricultura

23.11.07 Reunião do Conselho para Comércio de Bens

29-30.11.07

Reunião do Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio

* Todas as reuniões ocorrerão em Genebra, Suíça

A construção de um sistema multilateral de comércio favorável ao desenvolvimento

Nagesh Kumar*

Apesar de parceiros comerciais mais fracos quando comparados às grandes potências industriais, os países em desenvolvimento desempenham importante papel no sistema multilateral de comércio. O desafio enfrentado por eles é fazer com que as normas deste sistema funcionem de modo a atender a suas necessidades.

O processo de elaboração de normas na OMC tem sido tradicionalmente conduzido pelos países industrializados. Ao determinarem a agenda das negociações multilaterais de comércio, os países desenvolvidos (PDs) têm logrado neutralizar as genuínas preocupações de países em desenvolvimento (PEDs) e reduzir o espaço para implementação de políticas em prol do desenvolvimento. Este artigo apresenta propostas para a construção de um sistema multilateral de comércio mais sustentável e favorável ao desenvolvimento.

Necessidade de reformas sistêmicas

Para alcançar o consenso, é comum que alguns Membros da OMC forcem países mais desfavorecidos a aceitar suas posições por meio de táticas agressivas ou até mesmo coercitivas. Para evitar esta realidade, entende-se que a OMC deveria, primeiramente, adotar um sistema mais democrático e participativo no processo de tomada de decisões, baseado no voto secreto e na decisão por maioria. Em segundo lugar, as minutas dos textos ministeriais deveriam trazer as propostas feitas por todos os Membros e não apenas aquelas oriundas dos PDs. Em terceiro lugar, as maratonas de negociação que se prolongam noite adentro deveriam ser evitadas sempre que possível, na medida em que desfavorecem os países que não dispõem de uma grande delegação de negociadores.

Fortalecimento do Tratamento Especial e Diferenciado (TED)

As disposições relativas ao TED deveriam ter como objetivo central o fortalecimento do espaço para políticas de desenvolvimento. O TED deveria ter uma abordagem mais ampla, que reconhecesse os interesses fundamentais dos PEDs, tais como: comércio justo, capacitação, regras equilibradas e boa governança na OMC. Ajuda e assistência técnica, por outro lado, deveriam ser fornecidas incondicionalmente e não em substituição ao TED.

Para compensar os PEDs seria necessário conceder mais assistência técnica e financiamento, tanto para a realização de pesquisas internacionais quanto para o desenvolvimento de empresas locais. A Rodada Doha seria favorável ao desenvolvimento se as obrigações contidas no Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS, sigla em inglês) e no Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio (TRIMS, sigla em inglês) fossem flexibilizadas de modo a garantir efetiva transferência de tecnologia para PEDs.

Negociações em áreas específicas

Acordo sobre agricultura.

A Rodada Doha seria favorável ao desenvolvimento se possibilitasse o estabelecimento, dentro de um prazo acordado, de tarifas *ad valorem* como o principal instrumento de proteção dos produtos agrícolas. A redução de tais tarifas poderia equiparar o comércio em agricultura ao comércio de bens industriais. Este objetivo geral deveria estar vinculado aos objetivos de segurança alimentar, à segurança dos meios de subsistência, ao desenvolvimento e à extensão da economia agrícola nos diversos PEDs, com especial atenção às necessidades dos países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) e dos pequenos agricultores. Ainda, para que fossem significativas, as reduções de subsídios internos deveriam ser aplicadas aos níveis existentes de apoio e não aos níveis consolidados na OMC. Os tetos dos subsídios deveriam ser estabelecidos para cada produto individualmente considerado e ter como base critérios comuns, como porcentagem ou produção. Os subsídios da caixa verde – como é o caso do apoio direto à renda, do seguro contra diminuição de renda e dos investimentos – deveriam ser permitidos somente para agricultores individuais que tenham renda inferior a um valor pré-determinado.

Devido à grande margem existente entre as tarifas consolidadas e aquelas aplicadas

para produtos agrícolas, qualquer melhoria em acesso a mercados requer significativos cortes nas taxas consolidadas. Além disso, os picos tarifários aplicados a produtos agrícolas deveriam estar sujeitos a limites que não ultrapassassem o dobro da tarifa média. No caso dos PDs, produtos sensíveis não deveriam ultrapassar 1%. Diante das implicações da agricultura para a pobreza e para o desenvolvimento dos PEDs, esses países deveriam designar um número apropriado de produtos como “produtos especiais”, desobrigados dos compromissos de redução. Dispor de um efetivo Mecanismo Especial de Salvaguardas aplicável a todos os produtos também pode ser-lhes favorável.

Entende-se, ainda, que os PEDs deveriam ser livres para fazer uso de medidas de defesa comercial, como medidas compensatórias para produtos agrícolas subsidiados. Por fim, o acordo da OMC sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, sigla em inglês) deveria ser revisado para que se chegasse a uma aplicação universal dos padrões de segurança alimentar desenvolvidos pela Comissão do *Codex*.

Acesso a mercados não agrícolas.

Doha seria mais favorável ao desenvolvimento se tratasse dos picos tarifários em PDs. Também seria essencial que PEDs tivessem flexibilidades que permitissem o desenvolvimento de suas indústrias, a criação de empregos e o combate à pobreza e à fome. Esta abordagem nivelaria os picos tarifários de PDs aplicados aos produtos que PEDs e PMDRs têm interesse em exportar. Ademais, as modalidades de redução tarifária deveriam garantir o princípio da não-reciprocidade no que tange ao acesso a mercado de PEDs.

Uma solução seria determinar a extensão da redução para PDs e PEDs e buscar uma fórmula com base, em tarifas médias como coeficiente de aplicação. Os PEDs deveriam identificar um número apropriado de linhas tarifárias consideradas sensíveis, para evitar os cortes resultantes da fórmula. Da mesma forma, a redução tarifária setorial

deveria ter como foco produtos cuja exportação interesse aos PEDs.

Diante da crescente evidência de que as flexibilidades contidas nos acordos SPS e sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT, sigla em inglês) têm sido utilizadas para fins protecionistas, os PEDs deveriam revisar ambos acordos a fim de obter uma aplicação universal de normas internacionais, como os padrões Codex. Os Membros da OMC poderiam adotar padrões mais elevados apenas se houvesse um compromisso legal que compensasse financeiramente os PEDs afetados.

Comércio de serviços.

Em matéria de serviços, a Rodada Doha deveria concentrar-se na inibição das tendências protecionistas do Modo 1 e os PDs deveriam fazer ofertas substancialmente melhores no Modo 4. Uma liberalização expressiva do movimento de pessoas físicas poderia melhorar significativamente o balanço desenvolvimentista da Rodada Doha.

Facilitação ao comércio.

É necessário frear urgentemente a tendência de alguns PDs de expandir o alcance das negociações atuais para além do que já se encontra disposto. As eventuais disposições sobre TED em facilitação ao comércio precisam ter um alcance maior que a concessão dos tradicionais períodos de transição para a implementação dos compromissos. Para permitir troca de experiências entre países vizinhos, a Rodada Doha deveria incentivar a cooperação regional em facilitação ao comércio – especialmente entre PEDs – por meio da atuação de organizações regionais como observadores nas negociações.

TRIPS e biodiversidade.

Os PEDs têm relutado em aceitar os mecanismos de consentimento prévio e informado (PIC, sigla em inglês) e de acesso e compartilhamento de benefícios (ABS, sigla em inglês). Por esta razão, é importante que a OMC desenvolva uma resposta estratégica que englobe tanto os mecanismos internacionais quanto as iniciativas nacionais. O espírito da Convenção sobre Diversidade Biológica poderia, ser incorporado ao Acordo TRIPS e a acordos bilaterais que versam sobre a matéria. A Rodada Doha deveria limitar as concessões de patentes demasiadamente amplas e deveria, ainda, buscar consenso quanto à determinação de uma moratória que impedisse maior fortalecimento dos regimes de direitos de propriedade intelectual nos âmbitos multilateral, regional e bilateral.

Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC).

A atual estrutura do sistema de solução de controvérsias da OMC coloca os PEDs em desvantagem. Atualmente, o período entre o início de uma disputa e sua solução final pode levar até três anos. Este lapso temporal é muito longo para os PEDs, pois, quando estes são demandantes, é difícil protegerem-se dos efeitos adversos das medidas tomadas contra eles. Para corrigir esta situação, emendas apropriadas poderiam ser feitas às disposições sobre os prazos dos artigos 4, 5, 6 e 12 do ESC.

Os PEDs que dependem de um número limitado de produtos e de mercados de exportação sofrem graves perdas comerciais durante o período de análise de uma disputa. Os danos não se limitam às exportações perdidas: os PEDs podem perder permanentemente seu espaço no mercado para competidores e produtos substitutos. Para corrigir esta situação, o artigo 22 (Compensação e Suspensão de Concessões) do ESC deveria ser reformado de modo a prever compensações pelas perdas sofridas por um PED durante a pendência de uma disputa contra um PD.

Por fim, é preciso garantir que os custos associados ao processo de solução de controvérsias não representem barreiras ao sistema. Por terem recursos limitados, são poucos os PED que podem adotar medidas de retaliação contra um PD, mesmo quando são autorizados a fazê-lo pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). Isto restringe seriamente a implementação das decisões do OSC. A Rodada Doha deveria, portanto, fortalecer e ampliar a cobertura do artigo 27.2 do ESC de modo a garantir assistência legal adequada aos PEDs.

Um impulso renovado à cooperação Sul-Sul

Uma maior cooperação econômica entre os PEDs pode contribuir muito para o aumento do poder de barganha dos PEDs e PMDRs nas negociações multilaterais. Dado que o processo de tomada de decisões nas negociações comerciais multilaterais é altamente assimétrico, não inclusivo e não transparente, os PEDs deveriam apoiar-se em seus interesses comuns. A criação de coalizões temáticas como o G-20, o G-33 e o G-90 é exemplo disto.

Como primeiro passo em direção a esta cooperação, os PEDs poderiam estabelecer

um grupo de consultoria que elaborasse uma série de propostas para tornar o processo de tomada de decisões no sistema comercial mais equitativo e transparente.

Os PEDs assumiram compromissos consideráveis em diferentes acordos da OMC. Frequentemente, porém, eles não possuem a capacidade e os recursos para implementá-los. Além disso, a proliferação de barreiras não tarifárias na forma de exigências em matéria ambiental e segurança sanitária por parte de PDs tem afetado uma porção razoável das exportações oriundas de PEDs. A assistência técnica prometida nos acordos SPS e TBT demonstrou ser, muitas vezes, inadequada e inoportuna. Dessa forma, os PEDs deveriam criar um fundo de investimentos para auxiliar o cumprimento de suas obrigações perante a OMC. PDs e órgãos multilaterais interessados na promoção de um sistema mundial de comércio mais justo também deveriam contribuir financeiramente.

Promoção do comércio e de investimentos Sul-Sul

Uma abordagem mais ampla e detalhada sobre a liberalização comercial entre os países do Sul poderia promover ainda mais os interesses econômicos dos PEDs. Para alcançar este objetivo, as negociações em curso da terceira rodada do Sistema Geral de Preferências Comerciais (SGPC) entre PEDs deveriam focar-se em listas negativas. Os PEDs poderiam oferecer concessões gerais uns aos outros, com exceção de uma pequena lista que excluiria produtos sensíveis.

Um resultado bem sucedido das negociações do SGPC depende não apenas do alcance das concessões tarifárias, mas também da ampla participação dos membros do G-77 e da China. No momento, dos 44 países que ratificaram o acordo SGPC, apenas 25 participam da terceira rodada de negociações e somente 13 países declararam os produtos que lhes interessa exportar. O SGPC também poderia englobar e ligar diferentes acordos regionais de comércio entre os PEDs e promover a troca de concessões comerciais de maneira recíproca. Além disso, o SGPC poderia englobar o comércio de serviços, vez que trata-se atualmente do setor mais dinâmico em várias economias do Sul.

**Nagesh Kumar é Diretor Geral do Research and Information System for Developing Countries (RIS), em Nova Delhi, Índia.*

Original publicado em inglês em Bridges Monthly Review Ano 11, No. 5, ago. 2007. Tradução e adaptação pela equipe Pontes.

A serviço do desenvolvimento: as negociações sobre o comércio de serviços na OMC

Gustavo Ferreira Ribeiro*

Fazer do comércio de serviços a “moeda-de-troca” para barganhas em agricultura é uma estratégia que menospreza inúmeros benefícios decorrentes da relação entre serviços e desenvolvimento. Os países em desenvolvimento (PEDs) que ainda não consideraram esta relação devem trabalhar por uma política de negociação em comércio de serviços consistente com seus interesses de longo prazo.

A serviço do desenvolvimento

Na Organização Mundial do Comércio (OMC), alguns PEDs têm recorrido à estratégia de negociação do setor de serviços como “moeda de troca” por outros interesses, em especial na área agrícola¹. Esta estratégia deve ser questionada quanto a seus riscos e consequências.

De forma geral, serviços traduzem a noção de atividades intangíveis. Uma descrição irônica da revista *The Economist* sugeriu que serviços “são qualquer coisa vendida que não cai em seus pés”². Esses inúmeros serviços estão presentes no nosso dia-a-dia sem que possamos nos dar conta de sua importância. Por exemplo, quando acendemos a luz de manhã (serviços de energia); servimo-nos de algum tipo de transporte (serviços de transporte) para ir ao trabalho ou à escola (serviços de educação); passamos no banco (serviços financeiros); discutimos um futuro projeto com um engenheiro (serviços de engenharia); telefonamos (serviços de telecomunicação); vamos ao cinema (serviços recreacionais) ou viajamos (serviços de turismo).

Esta pequena passagem ilustra de uma maneira simples a intrínseca relação entre serviços e desenvolvimento. Se tomarmos o último em sentido econômico, há certa obviedade nesta relação. A baixa qualidade de serviços como telecomunicação, transporte, financeiro, profissional (contabilidade, advocacia, engenharia, etc) afeta a expansão de uma economia, pois serviços proporcionam suporte e eficiência à produção de bens. Da mesma forma, a falta de acesso a serviços de educação e saúde inibem a participação efetiva de grande parcela da população na economia.

Além desta contribuição interna do setor, o atual progresso tecnológico permite que uma ampla gama de serviços seja prestada

virtualmente – o que viabiliza seu fornecimento além-fronteiras. Certos PEDs, por exemplo, têm implementado plataformas de exportação de serviços. O caso mais evidente é a “indústria de serviços” da Índia, que abrange telemarketing, tecnologia de informação e serviços médicos. Com isso, há uma grande chance de que uma pessoa que sofra um acidente no fim de semana em Nova York tenha alguns de seus exames analisados por um médico na Índia. Isso porque, nos hospitais estadunidenses, torna-se cada vez mais caro manter um médico de plantão para certas especialidades durante o fim de semana³.

Estudos recentes reforçam a hipótese da relação direta entre serviços e desenvolvimento. A contribuição dos serviços para a geração de riqueza, criação de emprego e receita em exportação vem crescendo significativamente nas últimas duas décadas. De acordo com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês), de 1990 a 2005, a contribuição do setor de serviços no Produto Interno Bruto dos países aumentou de 65% para 72% nos países desenvolvidos e de 45% para 52%, nos PEDs. Isso faz com que, hoje, 70% dos empregos em um país desenvolvido seja proveniente do setor de serviços, ao passo que esse índice é de 35% nos PEDs⁴. Tais índices são mais alguns indicativos da importância de negociações estratégicas em comércio de serviços.

Uma breve digressão sobre as negociações na OMC

As negociações sobre o comércio internacional de serviços iniciaram-se em meados da década de 1970 e relacionavam-se ao interesse de empresas prestadoras de serviços em ter acesso, principalmente, aos mercados de serviços dos PEDs⁵.

Em 1994, quando o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, sigla em

inglês) foi assinado, ainda não estava claro como tal conjunto de regras seria implementado, nem mesmo quais seriam os setores abrangidos pelo GATS. Foi somente em 1998 que uma lista indicativa dos setores compreendidos foi concluída⁶, mas pairavam dúvidas quanto à aplicação das cláusulas de tratamento nacional (TN) e de nação mais favorecida (NMF) - arts. XVII e II do GATS, respectivamente - ao comércio de serviços. Esta incerteza, aliada a fortes reações da sociedade civil, que “acusavam o GATS de privatizar todo e qualquer setor público”, parece ter contribuído para que a liberalização de serviços passasse a ser discutida com a máxima cautela⁷.

Em 2001, como parte da Rodada Doha, foi proposta uma dinâmica de negociação conhecida como “peça-e-ofereça” (*request-and-offer*)⁸. Nessa dinâmica, para cada um dos setores negociáveis ou para cada modalidade de prestação de serviços, os negociadores barganhariam acesso ao mercado de serviços de e para as suas respectivas contra-partes⁹.

Ao final de 2003, o número de compromissos de liberalização assumidos pelos Membros era bastante heterogêneo. Os países de menor desenvolvimento relativo liberalizaram – em diversos graus – uma média de 19 sub-setores, enquanto os demais PEDs liberalizaram 50 e os países desenvolvidos, 109¹⁰. Diferenças no desenvolvimento econômico dos Membros, na orientação da política pública ou mesmo questões institucionais foram os fatores elencados como justificativas no quadro diversificado de compromissos. Entre 2004 e 2006, entretanto, a tendência de que novos compromissos em serviços fosse contingente à obtenção de resultados positivos nas negociações em agricultura começou a ficar mais clara. No início de 2006, 22 demandas coletivas para 16 setores foram realizadas¹¹. Japão, Estados Unidos da América e as Comunidades Euro-

péias (CE) foram os principais demandantes em serviços. Ao analisar quais foram os Membros mais demandados, quase não se encontram referências aos países desenvolvidos. Já entre os PEDs, Filipinas, Indonésia e Tailândia destacam-se entre os asiáticos; Brasil e Argentina entre os latino-americanos; África do Sul e Egito entre os africanos¹².

Com a suspensão geral das negociações da Rodada de Doha em julho de 2006, em torno de divergências sobre agricultura, as negociações de serviços perderam fôlego e foram retomadas apenas no início de 2007. Em fevereiro deste ano, duas semanas de negociações informais foram conduzidas na OMC, embora mais focadas em regras do que em acesso a mercado.

Na reunião de Postdam, em junho seguinte, mais uma vez divergências em torno da eliminação de subsídios e apoio interno à agricultura estagnaram qualquer progresso nas negociações sobre serviços. Até agora, permanece uma situação de paralisação das negociações para o comércio de serviços.

Um olhar prospectivo: sempre “serviços”?

Uma das premissas essenciais para que uma parte faça valer seus interesses nos resultados de uma negociação é que se tenha definido seus objetivos e prioridades. Resultados positivos dificilmente decorrem do acaso.

Diferentemente dos maiores exportadores de serviços do mundo¹³, que possuem interesse direto nas negociações, a estratégia em serviços dos PEDs, em geral, é menos clara. Como demandantes, o número de pedidos feitos pelos PEDs em 2006 foi baixo e, exceto por algumas demandas pontuais em alguns sub-setores, a maior parte deles concentrou-se na modalidade 4 do GATS (movimento de pessoas físicas prestadoras de serviços). Em tempos de restrições imigratórias e “guerra ao terrorismo”, é pouco provável – ou irreal – supor que esta modalidade alcance maiores concessões por parte dos países desenvolvidos. Por outro lado, é razoável esperar que as demandas sobre os PEDs sejam intensificadas.

Não se propõe nem se procura estabelecer, neste artigo, que serviços são de alguma forma mais importantes que o comércio de bens ou o comércio agrícola. A liberalização da agricultura traz, sem dúvidas, benefí-

cios imediatos para os PEDs exportadores agrícolas. Argumenta-se apenas que o setor de serviços é extremamente relevante em economias desenvolvidas. Fazer do setor de serviços somente um setor de escambo com agricultura é subestimar sua relação com o desenvolvimento.

Há, portanto, um longo caminho a seguir. Para que os PEDs passem a ser demandantes em serviços, a formação de interesses de exportação em serviços deve ser criada. Por outro lado, como destinatários da “exportação” de serviços, a análise de riscos e benefícios enseja uma sintonia fina entre os quadros dos órgãos reguladores e o das relações exteriores. É necessário determinar em quais setores existem benefícios de liberalização e, se são adotados compromissos de liberalização, definir quais aspectos regulatórios internos (relevantes) devem ser preservados.

* *Gustavo Ribeiro (gribeiro@indiana.edu) é advogado, doutorando na Indiana University Bloomington (programa Capes-Fulbright). Fez estágio de pesquisa na ONU (NY, 2006) e OMC (Genebra, 2007).*

¹ Entre os PEDs destacam-se Brasil e Argentina, responsáveis, respectivamente, por 4,1% e 2,3% da exportação mundial de produtos agrícolas em 2005, estimada em US\$ 852 bilhões. Cf. OMC. International Trade Statistics 2006. Genebra: 2006, p. 114 (Table IV.8 Leading exporters and importers of agricultural products). Disponível em: http://www.wto.org/english/res_e/statistics_e/its2006_e/its06_toc_e.htm (Setembro de 2007).

² “Anything sold in trade that could not be dropped on your feet”. Esta passagem da revista The Economist é encontrada em inúmeras fontes eletrônicas e livros, mas sem referência à edição original da revista. Parece que a frase vem sendo repetida na literatura e é anterior a 1997, ano a partir do qual seria possível pesquisar e encontrar a fonte primária eletronicamente.

³ Palestra do Prof. Pierre Sauvé (WTI), por ocasião da Academia do Comércio Internacional (Academy of International Trade Law), realizada em Macau, julho de 2007.

⁴ Assume-se que estes fatores (geração de riqueza, criação de empregos e receita em exportação) são variáveis importantes para o conceito de desenvolvimento (embora não únicas). Cf. UNCTAD. “Trade in Services and Development Implications”. Genebra: 2 Feb. 2007. TD/B/COM.1/85, para. 4.

⁵ ARAMINTA MERCADANTE. “Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços”. CASELLA & MERCADANTE [Coords.]. “Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio?”, São Paulo: LTR, 1998, p. 413-459.

⁶ Há uma lista de doze grandes setores de serviços, que se desdobram em cerca de 160 subsetores.

⁷ Atualmente, é notório, e compreendido pelos Membros, que o GATS proporciona grande flexibilidade quanto ao nível de liberalização adotado. Por exemplo, a cláusula de TN funciona por meio de uma “lista positiva”: a obrigação de outorgar “tratamento não menos favorável do que aquele [dispensado] a seus próprios serviços e prestadores de serviços similares” só surge quando um Membro expressamente adota compromissos de liberalização. Uma vez assumido um compromisso em sua lista, o nível de TN ainda depende das “condições e qualificações [na lista de compromissos] indicadas”. GATS, art. XVII(1).

⁸ O documento especificava a seguinte dinâmica de negociações: até 30 de junho de 2002, os Membros deveriam apresentar as suas demandas (request); até 31 de março de 2003, os Membros deveriam apresentar os setores e modalidades que pretendiam liberalizar (offer). Cf. OMC. “Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services” (29 Mar. 2001). S/L/93, p. 2.

⁹ O art. I, 2 do GATS define 4 modos (ou modalidades) de prestação de serviços: 1. “Transfronteiriço”: do território de um Membro ao território de qualquer outro Membro; 2. “Consumo realizado no exterior”: no território de um Membro aos consumidores de serviços de qualquer outro Membro; 3. “Presença comercial”: pelo prestador de serviços de um Membro, por intermédio da presença comercial, no território de qualquer outro Membro; e, 4. “Presença de pessoas físicas”: pelo prestador de serviços de um Membro, por intermédio da presença de pessoas naturais de um Membro no território de qualquer outro Membro.

¹⁰ OMC. “Annual Report”. 2003, p. 25. Disponível em: http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/annual_report_e.htm. Acesso em: set. 2007.

¹¹ Requisições coletivas ou plurilaterais significam que vários Membros requisitaram a liberalização do mesmo setor ou a mesma modalidade de prestação de serviços para outro Membro.

¹² Veja-se ICTSD. Plurilateral Services Negotiations set to start on 27 March, V. 10, N. 10. Genebra (22 Mar. 2006). Disponível em: <http://www.ictsd.org/weekly/06-03-22/story2.htm>. Acesso em: set. 2007. Deve-se observar que nas requisições por modalidade de prestação, na qual o foco é a modalidade de serviço, 15 PEDs focaram na modalidade “4” que envolve a eliminação de restrições aos prestadores de serviços.

¹³ Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e Japão respondem por aproximadamente 40% das exportações mundiais de serviços comerciais, estimada em US\$ 1,1 trilhões em 2005. Cf. OMC. International Trade Statistics. Genebra, 2006 (Tabela IV-93).

Plano de ação da OMS incentiva pesquisas para doenças negligenciadas

A Organização Mundial de Saúde (OMS) publicou um plano de ação e estratégia globais para promover inovação no campo dos tratamentos de doenças que afetam de modo desproporcional os países em desenvolvimento (PEDs) e de menor desenvolvimento relativo (PMDRs), as chamadas doenças negligenciadas.

O documento foi compilado pelo secretariado da OMS com base em um texto desenvolvido, em dezembro passado, pelo Grupo de Trabalho Intergovernamental em Saúde Pública, Inovação e Propriedade Intelectual (IGWG, sigla em inglês), bem como em sugestões apresentadas por 22 países e grupos regionais. A estratégia da OMS busca “fornecer um acordo-quadro que incentive a criação de uma base de pesquisa e desenvolvimento (P&D) necessária ao combate das doenças negligenciadas”. Apesar de o documento ter sido criticado por ser “vago” e não apresentar um “foco preciso”, diversos atores referiram-se a ele como um “bom ponto de partida”.

Detalhes do plano de ação

O plano de ação revisado tem como base os seguintes objetivos: priorizar e promover P&D; construir e melhorar capacidades inovadoras; promover transferência de tecnologia (TT); capacitar países a gerenciar propriedade intelectual; promover maior acesso; assegurar mecanismos de financiamento sustentáveis; e criar sistemas de monitoramento.

O plano de ação não altera as propostas contidas no texto anterior, mas reorganiza e simplifica grande parte do texto, além de incorporar diversas – mas não todas – novas sugestões feitas pelos Membros. O novo texto também apresenta o plano de ação em formato de tabela e, assim, vincula ações específicas a atores, prazos e indicadores de progresso.

O documento propõe, ainda, que os Membros enfoquem 14 doenças específicas, entre elas: diabetes, doenças cardiovasculares, câncer, AIDS, tuberculose, doença de chagas, dengue, malária e *leishmaniasis*.

Alguns países – entre eles, os Estados Unidos da América (EUA) e a Austrália – questionaram a inclusão, no texto da OMS, de tópicos que tradicionalmente são discutidos em outros fóruns internacionais, como

as disposições TRIPS-plus existentes em acordos comerciais bilaterais. Neste sentido, o novo documento apresentado pela OMS apresenta uma linguagem mais suave, ainda que a mudança seja sutil. Assim, a frase “assegurar que acordos bilaterais de comércio não incorporem disposições TRIPS-plus” foi trocada por “promover acordos bilaterais de comércio que não incluam proteções TRIPS-plus”.

Conforme evidenciado em diversas propostas apresentadas pelos Membros, o plano de ação pede maior colaboração entre a OMS, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) na educação e capacitação dos países em gerência da propriedade intelectual. A OMPI e a OMC afirmam que fornecem assistência técnica à OMS sempre que solicitadas. Fontes indicam, entretanto, que a implementação de propostas que delegam maiores tarefas a estas Organizações podem requerer reflexão futura, pois ambas instituições possuem mandatos e estruturas financeiros próprios.

O texto revisado incorpora a proposta brasileira de avaliar o impacto da regulamentação referente à exclusividade de dados. Ademais, o novo texto ressalta a importância da disseminação de boas práticas como forma de incentivar os países a aplicar as flexibilidades contidas no TRIPS.

O texto não modifica o tópico intitulado “gerência da propriedade intelectual,” apesar dos EUA terem chamado o tema de “obscuro” e do Brasil ter criticado o texto por “assumir, erroneamente, que os problemas enfrentados pelos PEDs restringem-se a questões administrativas.”

No que diz respeito a algumas sugestões mais detalhadas, o documento foi omissivo. A sugestão apresentada pelo sudeste asiático não foi contemplada. A região pediu que houvesse menção à necessidade de uma “interpretação mais operacional” do

requisito “atividade inventiva”, em clara alusão a patentes outorgadas que não são, necessariamente, inovadoras. Outra sugestão ignorada foi a apresentada pelo Egito, para que se criassem diretrizes em matéria de transferência de tecnologia.

O conselheiro Guilherme Patriota, da Missão brasileira em Genebra, Suíça, chamou atenção para dois elementos positivos contidos no texto: (i) o uso das flexibilidades contidas na Declaração de Doha sobre o Acordo TRIPS e Saúde Pública, e; (ii) o incentivo a novos modelos de inovação.

O texto também sugere que haja maiores discussões sobre os seguintes temas: grupos de patentes (*patent pools*), um possível tratado sobre pesquisa médica e desenvolvimento, compromissos de mercado e parcerias público-privadas. O documento relaciona, ainda, questões comerciais ao tema acesso a medicamentos, o que inclui o apoio à produção de versões genéricas de medicamentos essenciais, a remoção de impostos sobre produtos de saúde e o uso de melhores práticas de fabricação.

Ellen’t Hoen, da ONG Médicos Sem Fronteiras, afirmou que o documento não apresentava um direcionamento claro e também não alocava responsabilidades. Ela acrescentou, entretanto, que era encorajador verificar que o plano de ação da OMS não teve medo de apresentar novas propostas.

Diversas delegações recusaram-se a fazer comentários sobre o texto, já que as negociações sobre o mesmo devem começar em breve. A próxima reunião do IGWG acontece de 5 a 10 de novembro. Em princípio, o texto final do plano de ação deve ficar pronto a tempo de ser adotado na reunião da Assembléia Mundial de Saúde, que ocorre em maio de 2008.

Tradução e adaptação de artigo originalmente publicado em Bridges Monthly Review, ano 11, No. 5, ago. 2007.

Acordos comerciais com a UE: oportunidade ou armadilha para PEDs e PMDRs?

Este é mais um artigo que complementa a série “Acordos Bilaterais de Comércio”¹. O foco desta análise são os acordos comerciais – bilaterais e regionais – celebrados pela União Européia, bem como os acordos que atualmente encontram-se em negociação.

A União Européia (UE) – bloco composto por 27 Estados – é hoje a principal protagonista do comércio internacional ao responder por 18,1% do comércio mundial de bens e por 26,4% do comércio de serviços². O bloco também é responsável pelo incremento do número de acordos comerciais bilaterais celebrados nos últimos anos. Alguns especialistas sugerem que esse fenômeno está relacionado às dificuldades de negociação no âmbito multilateral da OMC, ao passo que outros sugerem que esta é apenas uma estratégia complementar de negociações que garante uma regulamentação mais severa do comércio internacional³.

Nos âmbitos regional e bilateral, a política comercial da UE tem sido caracterizada, pelo fortalecimento das relações com países vizinhos – que, frequentemente, estão em processo de acesso ao bloco – e pelo estabelecimento de uma nova geração de acordos de associação com países do Mediterrâneo, com os quais a reciprocidade no livre comércio é introduzida progressivamente. Nas últimas décadas, também foram celebrados acordos baseados na não-reciprocidade com países em desenvolvimento (PEDs) e de menor desenvolvimento relativo (PMDRs).

A UE possui uma vasta rede de relações comerciais bilaterais, tanto com países individualmente considerados quanto com outros blocos. O principal objetivo desta política é aumentar a rede de relações comerciais do bloco por meio de acordos preferenciais de comércio.

O desenvolvimento dessas relações já levou à celebração de acordos comerciais que prevêm, ao menos, cronogramas de desgravação tarifária e, portanto, podem ser considerados acordos preferenciais. Os acordos celebrados pela UE geralmente envolvem compromissos em outros temas relacionados ao comércio: propriedade intelectual, meio ambiente, compras governamentais, regras etc. É o caso dos acordos celebrados, por exemplo, com Egito, Líbano, Chile

e México. Há também acordos que não obrigam a uma redução tarifária, mas estabelecem objetivos comuns que visam a uma futura liberalização comercial entre as partes, como os acordos de cooperação celebrados com Argentina, Brasil, Irã e Rússia, entre outros. Além dos acordos que já estão em vigor, são muitas as negociações em andamento, dentre as quais: Comunidade Andina de Nações (CAN), Mercosul, Japão e Coréia.

A política de bilateralização comercial da UE é representada pela negociação e celebração de acordos de associação. Estes acordos vão além dos tradicionais acordos de livre comércio, como os celebrados pelos Estados Unidos da América (EUA). Isso porque, além do viés comercial, os acordos carregam pilares de aproximação do diálogo político e da cooperação econômica, tecnológica e científica. Dessa forma, em tese, representariam melhor as preocupações com o desenvolvimento dos PEDs e PMDRs, na medida em que dispõem sobre questões de democracia, direitos humanos e meio ambiente, por exemplo.

Negociações bloco a bloco

A UE possui uma atuação significativa na negociação e celebração de acordos comerciais com outros blocos regionais. O objetivo dessas negociações é, em regra, a celebração de um acordo de associação ou a criação de áreas de livre comércio entre as regiões. Ao mesmo tempo, a UE também celebra acordos-quadro de cooperação individualmente com os países membros dos outros blocos regionais, ainda que o objetivo final seja a negociação única com os blocos.

No passado, a UE já celebrou acordos de associação individualmente com os países, mas agora ambiciona negociar com todos em bloco, como ocorre nas negociações com os países do Mediterrâneo.

Em geral, as negociações com os blocos são mais abrangentes e englobam crono-

gramas de redução tarifária e regras sobre diversos outros temas relacionados ao comércio, como propriedade intelectual, meio ambiente, política, direitos humanos e democracia. Os acordos celebrados paralelamente com os países membros desses blocos, por sua vez, são menos ambiciosos e, em regra, apenas destacam o desejo das partes de cooperar para tal liberalização comercial e servem como tentativa de unificar o posicionamento dos países membros de um bloco no processo de negociação intra-regional.

UE-ACP

Desde setembro de 2002, 76 países do grupo da África, Caribe e Pacífico (Grupo ACP) negociam com a UE acordos de associação econômica (EPAs, sigla em inglês para Economic Partnership Agreement)⁵. Em uma primeira fase, as negociações foram feitas individual e simultaneamente com cada um dos países do grupo. A partir de outubro de 2003, iniciaram-se negociações com cada uma das seis regiões distintas nas quais se dividem esses países – África Ocidental, África Central, África Meridional, Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, sigla em inglês), Caribe e Pacífico⁶. A UE pretende celebrar e colocar estes acordos em vigor até 2008⁷. A dificuldade reside no fato de a UE exigir que todas as preferências concedidas por esses países a quaisquer outros parceiros comerciais sejam automaticamente outorgadas aos europeus. Isso não tem sido bem visto pelos países ACP e tende a travar as negociações⁸.

UE-CAN

As negociações comerciais entre UE e CAN para a celebração de um acordo de associação entre os blocos iniciaram-se em meados de setembro deste ano (ver Pontes Quinzenal, v. 2, n. 12, 24 set. 2007). Os resultados da primeira rodada de negociações estabeleceram os pilares para a celebração do acordo, cuja assinatura deverá ocorrer em dois anos. Apesar do clima de sucesso pós primeira rodada, ainda

não há consenso entre os países andinos quanto aos benefícios da liberalização comercial com a UE, assim como não há uma posição comum dos quatro países sobre as ofertas e demandas que devem ser apresentadas pelo bloco.

UE-Mercosul

As negociações para a celebração de um acordo de associação entre UE e Mercosul iniciaram-se em 2000 e, desde então, já foram realizadas 16 rodadas de discussão. Os capítulos sobre cooperação e diálogo político já estavam quase concluídos⁹, quando as negociações comerciais travaram em 2004. Desde então não foram oferecidas novas propostas de negociações, mas espera-se que as tratativas sejam retomadas ainda neste ano.

O impasse nas negociações UE-Mercosul deveu-se especialmente a uma oferta insuficiente apresentada pela UE¹⁰, após três anos de negociações. Foram poucas ofertas para quotas agrícolas em contraposição à alta demanda por produtos industriais e serviços pela UE. Exigências sobre regras que vão além do previsto na OMC também não são bem vistas pelo Mercosul, que acredita que essas questões devem ser mantidas no âmbito multilateral. Ademais, o Mercosul deseja discutir prioritariamente o acesso ao mercado europeu.

Ásia

Na Ásia, a UE negocia a criação de uma área de livre comércio com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, sigla em inglês). O bloco europeu ainda negocia acordos de livre comércio com Japão, Coreia, China e Índia, individualmente. As negociações para a celebração destes tratados tiveram início neste ano, mas a UE já sinaliza que eles são prioridade para os próximos anos.

Outros grupos

A UE possui frentes de negociações comerciais com outros blocos, como é o caso dos países do Mediterrâneo, da América Central, da Ásia Central, da região do Golfo, da região dos Balcãs e da região sul do Cáucaso. Por fim, existe uma política de maior aproximação com os países candidatos a integrar o bloco europeu. São eles: Turquia, Croácia e Antiga República Iugoslava da Macedônia, com os quais a UE assinou acordos de associação e estabilização. Estes são acordos mais complexos, pois além de tratarem de diálogo político, liberalização comercial e cooperação, também envolvem questões de harmonização legislativa. Se a

intenção é a acessão desses países ao bloco, é natural que os acordos celebrados sejam mais amplos que os demais.

PEDs e PMDRs: o que esperar da UE?

Recentemente, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês) publicou seu relatório anual sobre comércio e desenvolvimento. O documento foca suas preocupações no incremento de acordos bilaterais verificados nas últimas décadas (ver Pontes Quinzenal, v. 2, n. 12, 24 set. 2007).

Os números da UNCTAD mostram que os acordos bilaterais celebrados nos últimos 20 anos envolvem países desenvolvidos e PEDs. O documento relata o otimismo de PEDs e PMDRs ao acreditar que a celebração de acordos bilaterais com países desenvolvidos pode garantir amplo acesso aos mercados desenvolvidos, o que, consequentemente, atrairia mais investimentos externos.

Na prática, porém, as preferências de acesso a mercado prometidas aos PEDs acabam cerceadas por outras exigências por parte dos países desenvolvidos. A dificuldade de acesso ao mercado europeu ocorre, principalmente, devido à rigidez com que são tratadas as regras de origem impostas aos produtos que podem entrar no bloco com preferências tarifárias. Essas exigências são anexadas a todos os acordos comerciais assinados pela UE¹¹. A não conformidade com as regras de origem impede os produtos de entrarem no mercado europeu, ainda que o país exportador tenha assinado um acordo comercial com a UE que lhe conceda preferências tarifárias. Poucos produtos conseguem atender a todos os requisitos exigidos pelo bloco e, assim, o acesso ao mercado permanece restrito. Além disso, exigências em matéria sanitária e fitossanitária também dificultam a entrada dos produtos estrangeiros no mercado europeu. Por fim, exigências de maior abertura no setor de serviços, investimentos, compras governamentais e regras também dificultam a celebração de tratados mais vantajosos para PEDs.

Estima-se que a política de celebração de acordos bilaterais pela UE deva continuar, independentemente da eventual conclusão da Rodada Doha na OMC. O bloco acredita que esta política é necessária e complemen-

tar às negociações multilaterais¹². Para que acordos regionais e bilaterais contribuam, efetivamente, para o desenvolvimento de PEDs e PMDRs, é preciso que eles estejam atentos a todas as consequências advindas das negociações com os países e blocos desenvolvidos. E conhecer os interesses que permeiam o jogo das negociações internacionais será essencial neste processo.

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

² Dados da Diretoria Geral para o Comércio da Comissão Europeia. Disponíveis em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122532.xls>. Acesso em: 25 set. 2007.

³ Ver Pontes Bimestral, v. 2, n. 4, agosto-setembro de 2006.

⁴ J. Jordana e A. C. Bianculli, Trade policy in the European Union, in M. Jank, "Políticas Comerciais Comparadas - Desempenho e Modelos Organizacionais (Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, México e União Europeia)", ICONE/FIPE/DFID. São Paulo: Editora Singular, 2007, p. 381. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.com.br/arquivos/Outros%20documentos/Livro%20DFID/Cap%206%20-%20UE.pdf>>. Acesso em 03 out. 2007.

⁵ O grupo ACP é formado por 78 países. No entanto, apenas 76 negociam EPAs com a UE. Os acordos com Cuba e África do Sul são negociados separadamente.

⁶ Dados do sítio eletrônico da Diretoria Geral para o Comércio da Comissão Europeia. Disponíveis em: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/index_en.htm>. Acesso em: 28 set. 2007.

⁷ Esta é a previsão disponível no sítio eletrônico da Diretoria Geral para o Comércio da Comissão Europeia. Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/nepa_en.htm>. Acesso em: 03 out. 2007.

⁸ Servicio Informativo del SELA, "Acuerdos comerciales con países pobres inquietan a la UE", 17 set. 2007. Disponível em: <<http://www.sela.org/sela/prensa.asp?step=3&id=11302>>. Acesso em: 03 out. 2007.

⁹ Informações do sítio eletrônico da Diretoria Geral para o Comércio da Comissão Europeia. Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/mercosur/index_en.htm>. Acesso em: 03 out. 2007.

¹⁰ M. Valliant. How to rescue the trade agreement between the EU and MERCOSUR. Chaire Mercosur - Sciences Po. Disponível em: <<http://chairemercosur.sciences-po.fr/fichiers/Publications/commerce/articles/2007/valliant-chairemercosur2007.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2007.

¹¹ Valor Econômico. 14 set. 2007. "Maior acesso do Mercosul ao mercado europeu exige pressão sobre governos". Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=375188>. Acesso em: 28 set. 2007.

¹² Idem nota 4, p. 386.

A Secretaria do Mercosul no contexto de reforma institucional do bloco

Este artigo apresenta a estrutura da Secretaria do Mercosul, um balanço de suas atividades e uma breve análise dos principais obstáculos às tentativas de reforma institucional deste órgão. Com isso, espera-se oferecer instrumentos para uma avaliação do papel da Secretaria no processo de integração regional – tema ainda pouco explorado pelo debate público na região.

Como toda organização internacional, o Mercosul conta com um Secretariado, atualmente denominado Secretaria do Mercosul (SM). As competências para cada Secretariado são, em geral, designadas no acordo internacional que o constitui, e a forma de funcionamento e o grau de organização deste órgão variam muito de organização para organização. Muitas dessas variáveis orientam-se pelo grau de confiança política depositado pelos países membros da organização e também pelos recursos financeiros dotados à organização internacional. Os Secretariados têm um papel fundamental para os Estados, na medida em que são o principal ponto de coordenação das atividades conjuntas. Além disso, cada vez mais os Secretariados têm-se tornado pontos focais para a relação com organizações da sociedade civil (em especial para o acesso a informações).

No caso do Mercosul, o trabalho da Secretaria ainda tem pouca visibilidade pública. Localizada em um prédio histórico na cidade de Montevidéu, o Edifício Mercosul, a SM é responsável pela logística das reuniões, pelo acervo institucional da estrutura normativa do Mercosul e por toda documentação do bloco regional. A Secretaria ainda elabora informes anuais e semestrais e estudos técnicos que têm como objetivo sugerir avanços no processo de integração. Em janeiro deste ano, o Conselho do Mercado Comum aprovou as novas regras sobre a estrutura e o funcionamento da SM (Decisão CMC 07/07).

Este artigo pretende elucidar a evolução da estrutura da SM, o histórico de suas atividades e contextualizá-la nos projetos de reforma institucional do bloco.

Constituição da Secretaria e reformas para ampliação de suas atribuições

A Secretaria tem sua origem no Tratado de Assunção (1991), o que permite classificá-la como o primeiro órgão permanente do bloco

regional. Trata-se de um órgão consultivo – sem capacidade de decisão – da mesma forma que a Comissão Parlamentar Conjunta e o Fórum Consultivo Econômico e Social. Inicialmente denominada Secretaria Administrativa, sua criação ocupou poucas linhas do Tratado de Assunção, que designava a ela funções essencialmente administrativas e de arquivamento¹.

O Protocolo de Ouro Preto (POP) agregou mais uma atribuição à Secretaria: guardiã da memória e do acervo normativo da estrutura institucional do bloco (art. 32). Com isso, a Secretaria Administrativa passou a cuidar do arquivo oficial, da publicação e difusão de normas, da edição do Boletim Oficial do Mercosul, da logística das reuniões, do registro das listas de árbitros, da realização das tarefas solicitadas pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), pelo Grupo Mercado Comum (GMC) e pela Comissão de Comércio do Mercosul (CCM).

Dez anos após a criação da Secretaria Administrativa e no contexto dos projetos de Relançamento do Mercosul (2000) e de Fortalecimento Institucional do bloco (a partir de 2001), a Decisão CMC 30/02 redefiniu o seu papel. A partir desse momento, Secretaria Administrativa foi transformada em uma Secretaria Técnica, com a criação do Setor de Assessoria Técnica (SAT), e essa passou a assumir a denominação Secretaria do Mercosul. De acordo com a Decisão, o GMC poderá, quando entender necessário, propor ao CMC um protocolo que modifique o POP para contemplar tais transformações da Secretaria – o que ainda não ocorreu até o momento.

A Resolução GMC 01/03 foi então que consolidou as mudanças na SM. O número de funcionários da Secretaria ficou determinado em 26. Cabe destacar que o preenchimento de todos os cargos da Secretaria hoje ocorre por meio de concurso público, à exceção do Diretor, autoridade máxima da hierarquia da SM (art. 33 do POP). O CMC realiza as eleições para esse cargo a cada dois anos, sendo proibida a sua reeleição.

A rotatividade do cargo obedece a ordem alfabética dos Estados Membros do bloco. Designado pelo CMC, o Diretor da SM tende a ser a figura mais política dessa instituição técnica. A partir da Resolução GMC 01/03, a SM também passou a contar com um coordenador, responsável pelo auxílio ao Diretor em suas funções. O coordenador deve ser um funcionário técnico dos setores de Normativa e Documentação ou do Setor de Administração e Apoio e é indicado, após consulta aos Estados Membros, pelo Diretor.

O SAT consistiu na principal inovação neste processo de reforma da SM, indicado como “coração das mudanças e ponto central neste processo” pelo então Diretor Reginaldo Arcuri². De acordo com o Anexo I da Decisão CMC 30/02, a competência do SAT era “prestar assessoramento e apoio técnico aos demais órgãos do Mercosul, com o objetivo de contribuir para a conformação de um espaço de reflexão comum sobre o desenvolvimento e consolidação do processo de integração”. As competências do SAT seriam, então: a) fornecer apoio técnico aos órgãos do Mercosul; b) acompanhar e avaliar o desenvolvimento do processo de integração (e.g. identificar eventuais lacunas e necessidades do processo de integração, com a finalidade de propor, sob uma perspectiva regional, linhas de ação aos órgãos decisórios do Mercosul), em Relatórios Semestrais; c) elaborar estudos de interesse para o processo de integração do Mercosul; e d) controlar a consistência jurídica (CCJ) dos atos e normas emanados dos órgãos decisórios do bloco (e.g. examinar a adequação dos projetos de normas ao conjunto normativo do Mercosul).

Após a publicação da Decisão CMC 30/02, foi realizado, em 2003, um concurso público para recrutamento dos quatro consultores técnicos para o período de 3 anos³. Dentre quatrocentos candidatos, os quatro selecionados eram especialistas na área de integração regional, dois com formação em direito e outros dois, em economia (Decisão CMC 13/03). Os membros do corpo técnico deveriam expressar-se independentemente de sua

nacionalidade e buscar uma visão comum do Mercosul, acima dos interesses nacionais.

A Decisão CMC 30/02 conferiu, assim, à Secretaria do Mercosul a possibilidade de consagrar-se como um lócus voltado para a reflexão crítica sobre o aprofundamento institucional do bloco, com competência para identificar as carências e lacunas do processo de integração e sugerir cursos de ação necessários.

Atividades da Secretaria

Dado o caráter reservado dos trabalhos realizados no âmbito da SM, torna-se difícil qualquer avaliação do conteúdo das atividades executadas pela Secretaria, mesmo após a sua reestruturação. Uma única exceção que pode ser apontada é o Primer Informe Semestral (julho de 2004), no qual foram apresentadas propostas relativas ao reforço institucional do Mercosul.

O Informe de Atividades da SM, publicado anualmente, aponta sinteticamente o tipo de atividade desempenhado por cada um dos seus setores e concentra-se mais em temas administrativos e orçamentários da Secretaria. Observa-se nos relatórios publicados até o momento uma preocupação com a organização interna da SM, inclusive na parte de informática e arquivamento, com a adoção de novos programas de computador e organização da base virtual e física dos arquivos do Mercosul. No tocante ao SAT, observa-se que, dentre as funções a ele designadas, o mapeamento quantitativo evidencia o seguinte:

Conforme indicações do Informe anual da SM, o primeiro período de atividades do SAT (2003-2006) contou com o cumprimento das várias atividades designadas ao setor. Destacam-se alguns temas predominantes nessas atividades: livre circulação de mão-de-obra e direitos dos trabalhadores no Mercosul; aplicação e efetividade do direito do Mercosul; assimetria entre os Estados partes e política de convergência estrutural; TEC e

renda aduaneira; relação entre os processos de liberalização no Mercosul e na ALADI. Esses temas envolveram consultas entre os órgãos, pesquisas temáticas, relatórios e estudos técnicos. Os resultados de alguns deles foram publicados como documentos técnicos, disponíveis para consulta pública no sítio do Mercosul. Observa-se que muitos desses estudos, assim como a construção da base de dados econômicos, foram resultados de parcerias realizadas entre a SM e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Fontes alertam que a redação da Resolução GMC 01/03 e sua interpretação durante a execução dos trabalhos em 2003 e início de 2004 foram os fatores que permitiram à SM uma atuação mais incisiva. Reformas posteriores parecem ter limitado esse exercício no âmbito da Secretaria.

A revisão das reformas a partir de 2004

A partir de 2004, em especial logo após a publicação do Informe Semestral da SM em julho daquele ano, novas normativas foram aprovadas no âmbito do bloco, no sentido de alterar a dinâmica de trabalho da SM.

Primeiramente, os trabalhos da Secretaria foram essencialmente centralizados no Diretor, que passou a supervisionar todas as atividades e controlar o fluxo de consultas de quaisquer outros órgãos à SM (Resolução GMC 16/04). Outra limitação no tocante a consultas de outros órgãos à Secretaria foi o estabelecimento da necessidade de consenso entre todos Estados Partes em cada órgão interessado para a solicitação da consulta (Resolução GMC 16/04). O Informe anual de 2004 registra que após a edição de tal Resolução não foram mais realizadas consultas por outros órgãos à SM. Não há dado disponível para 2005, mas, para 2006, consta apenas uma consulta.

Além disso, passou-se ao GMC a competência de controle sobre a publicação de todos os relatórios produzidos pela SM. Outra com-

petência reformada da SM foi referente ao CCJ que passou a se restringir a projetos de normas (e não quaisquer normas do bloco). Ambas as alterações encontram-se consagradas na recente Decisão CMC 07/07.

Perspectivas futuras para a SM

No processo de fortalecimento institucional do Mercosul, pode-se observar que alguns avanços podem ser observados na estruturação da SM e de seus trabalhos, mas também alguns retrocessos marcam esse seu breve histórico da ampliação de seu papel nos últimos 5 anos.

Como fatores inegavelmente positivos, é importante destacar, a regulamentação mais clara dos papéis e funções dos funcionários da SM, bem como a tentativa de sua profissionalização, com concursos públicos. Além disso, dentre os trabalhos desenvolvidos, a produção de documentos técnicos sobre temas relevantes para o processo de integração regional (e sua publicação), a reforma do sítio na Internet e sistematização das informações disponibilizadas via Internet e no estabelecimento físico da SM foram inovações importantes, mas que ainda demandam um aprimoramento significativo.

Restam ainda alguns pontos sensíveis na atual estrutura da SM. Primeiramente, destaca-se a falta de estabilidade institucional, dado que as reformas recentes não foram consagradas em tratado. Isso pode dificultar a permanência dos trabalhos na SM e, sobretudo a sua profissionalização (dada a precariedade do vínculo dos funcionários). Em segundo lugar, é importante verificar o grau de intervenção ainda garantido aos Estados nos seus trabalhos. Isso se deve não apenas à estrutura institucional, mas também ao histórico recente e vulnerável da SM que prejudica uma prática mais autônoma de seus trabalhos. Isso, em última instância, afeta o papel central atribuído à SM para reflexão acerca dos temas mais controversos do Mercosul.

Atividade/ Ano		2003	2004	2005	2006
Apoio técnico a outros órgãos	Consultas	-*	2	N/D	1
	Docs trabalho		24	N/D	22
	Pesquisas temáticas		10	N/D	7
	Rel. Técnicos	-	14	N/D	17
Rel. semestrais			2	N/D	1
Estudos técnicos		-	4	[10 previstos]	7
CCJ		45*	29	N/D	3
Outras atividades		Sim	Sim	N/D	Sim

*Os dados estão registrados conjuntamente no Relatório, que indica a maioria referente a CCJ.

¹ Cf. artigo 15 do Tratado de Assunção: "O Grupo Mercado Comum contará com uma Secretaria Administrativa cujas principais funções consistirão na guarda de documentos e comunicações de atividades do mesmo. Terá sua sede na cidade de Montevidéu".

² Cf. Informe de Atividades 2003 – Secretaria do Mercosul, p. 6.

³ Cf. Información para la prensa n. 34/2003, 4 de março de 2003, do Ministério de Relaciones Exteriores da Argentina. Disponível <<http://www.mrecic.gov.ar>>. Acesso em: 28 set. 2007.

China e Mercosul: perspectivas para o comércio bilateral

Welber Barral*
Nicolás Perrone**

Nos últimos anos, países que antes não ocupavam um lugar preponderante nas agendas, o alcançaram a partir de seus papéis de 'global players' na economia mundial. Esse é o caso da China para a América Latina e, especialmente, para o Mercosul. A despeito das relações econômicas incrementarem-se desde os princípios da década de 90, somente no ano de 2000 é que começaram a ter um grande dinamismo, acentuado após o ingresso da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) no final de 2001. Este artigo tem o escopo de analisar as relações econômicas entre a China e o Mercosul, ponderar seus antecedentes e considerar o cenário atual.

Até o derradeiro final da Guerra Fria, não se pode cogitar a existência de uma relação fluída entre os países do Mercosul e a China, mesmo quando o vínculo com países asiáticos constituía um tema de agenda para o Brasil¹. A Argentina, entretanto, registra contatos comerciais com a China desde 1953, quando a necessidade de esquivar carências de oferta interna de cereais e grãos instiga contatos 'não oficiais' entre as partes.

Em 1972, a Argentina estabeleceu formalmente relações diplomáticas com a China. O mesmo fez o Brasil em 1974. Em ambos os casos, a conformidade em temas comerciais estava presente e um claro exemplo é a oposição ao protecionismo exercido pelos países desenvolvidos². Cabe apontar que, naquela data, o único país do bloco que não possuía uma ligação direta com Pequim era o Paraguai, em virtude do reconhecimento a Taiwan.

A relação sino-brasileira tem conotações próprias quando comparada à latino-americana. No plano político, o Brasil foi qualificado pelo ministro chinês Zhu Rongji, como "sócio estratégico" e no plano econômico, como um "espaço estratégico". A Argentina, por sua vez, apresenta maior fragilidade em seus vínculos com a China, pois não usufrui de um patamar comercial sólido, nem ostenta uma participação relevante no âmbito geoestratégico³. Apesar disso, atualmente a Argentina ocupa, na América Latina, o terceiro lugar em exportações para a China, depois de Brasil e México, e é o país cujo comércio com a China apresentou maior crescimento entre 2002 e 2003⁴.

Em termos estritamente comerciais, após a abertura da economia chinesa e a redução dos controles sobre suas exportações e importações, o comércio exterior do Brasil e da Argentina manteve um ritmo de crescimento sustentado, que se acelerou na década

de 1990 por meio de uma série de reformas comerciais que incluíram significativas reduções das barreiras alfandegárias chinesas⁵.

... o mercado chinês adquiriu uma considerável importância para os principais membros do Mercosul e passou a constituir o quarto destino das exportações argentinas e o terceiro das brasileiras.

As exportações argentinas para a China representavam, em 1980, 2,34% das vendas totais do país, cifra que em 1990 constituía 1,95%, e em 2002, 2,98%. O salto quantitativo é verificado nos últimos seis anos e os valores alcançados foram de 7,58% e 7,94% nos anos de 2004 e 2005, respectivamente⁶. Entre 2000 e 2003, a Argentina foi o país que mais aumentou suas exportações à China, com um surpreendente crescimento de 123%⁷.

Quanto às importações, também se verifica um considerável crescimento. Entre as décadas de 1980 e 1990, as importações representavam a inexpressiva cifra de 0,30% do total nacional. Em 2000, esse percentual multiplica-se para 4,56% e atinge 6,23% e 7,80% nos anos de 2004 e 2005⁸.

O caso brasileiro é bastante similar. A relação comercial brasileira com a China, por volta de 1985, envolvia um baixo nível

de importações. Representava cerca de US\$ 400 milhões, número que cairia para US\$ 100 milhões e se manteria neste nível até 1991. As exportações flutuavam por volta de US\$ 500 milhões durante todo o período. Completado o ano de 1985, o comércio com a China significava 3% tanto das exportações, como das importações. Em 1991, esta participação se reduzia a 1%⁹.

Entre os anos de 1993 e 1998, as relações sino-brasileiras aumentaram consideravelmente: as exportações chegaram à cerca de um bilhão de dólares, enquanto as importações cresceram em ritmo maior, concretizando igual soma em 1995¹⁰.

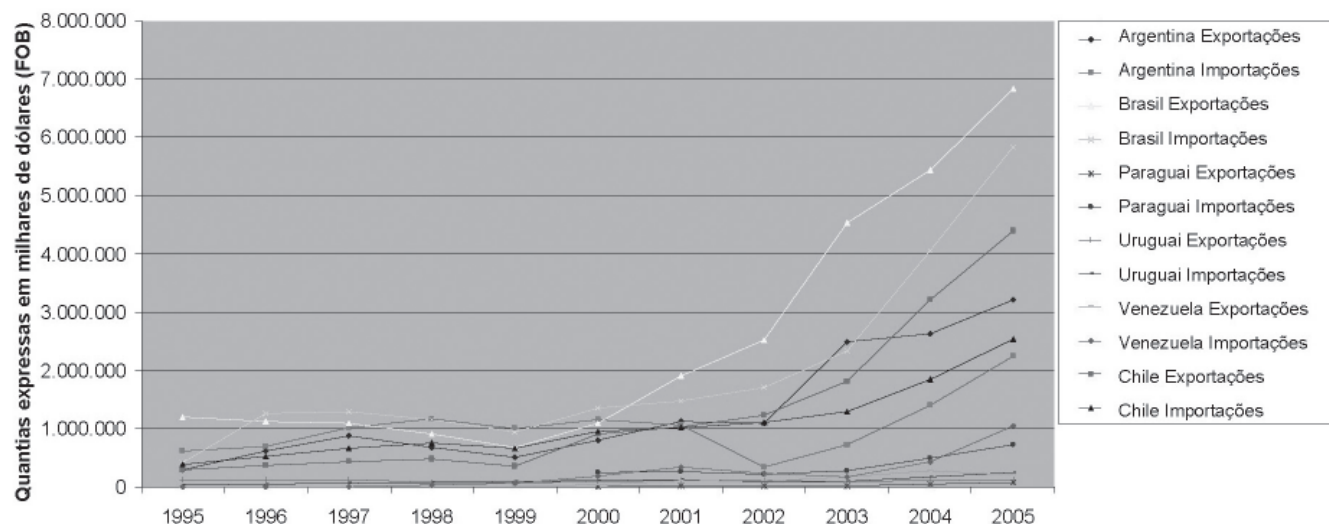
Finalmente, entre 1999 e 2003, o comércio entre os preditos países daria um salto exponencial, conforme os mesmos padrões da Argentina. No caso brasileiro, suas exportações com a China cresceram 525% neste período, em comparação com 52% com o resto do mundo. Desta forma, o Brasil transformou-se no principal parceiro comercial da China na esfera da América Latina¹¹.

Como se pode notar, o mercado chinês adquiriu uma considerável importância para os principais membros do Mercosul e passou a constituir o quarto destino das exportações argentinas e o terceiro das brasileiras.

A situação dos parceiros menores do Mercosul é substancialmente diferente. Ainda que o Uruguai mantivesse relações diplomáticas com a China, suas exportações em 2005 alcançaram somente US\$ 119 milhões, ao passo que suas importações somaram US\$ 242 milhões no mesmo período. O Paraguai, por sua vez, totalizou exportações de US\$ 69 milhões e importações de US\$ 716 milhões, segundo a Associação Latino-Americana de Integração.

No que se refere à composição do comércio entre todos os países analisados e a China,

COMÉRCIO BILATERAL COM A REPÚBLICA POPULAR DA CHINA



Fonte: gráfico elaborado a partir de estatísticas de ALADI

existem semelhanças tanto nas exportações como nas importações. Como no caso do Brasil, 55,5% dos embarques à China entre 2001 e 2003 representavam produtos básicos: o dobro da participação dessas mercadorias no comércio global brasileiro. Em contrapartida, 20,1% figuravam produtos semi-manufaturados, em comparação com 14,7% do comércio global. Como corolário deste fato, as exportações de manufaturas, que significavam 55,1% do comércio brasileiro, somavam 24,1% dos produtos enviados à China¹².

Os embarques brasileiros, ademais, concentram-se em oito setores, destacando-se o agropecuário e o de extração de minérios, que contabilizam 47% do total. É interessante mencionar que esta concentração, longe de ser fato atual, era a regra das exportações do País dirigidas à China desde 1985¹³.

A situação argentina registra níveis de concentração maiores, uma vez que três produtos somavam 84% das exportações para a China em 2006: grãos de soja (41%), óleo de petróleo não processado (25%) e óleo de soja (18%). As manufaturas de origem industrial representaram apenas 4% do total, com uma diminuição de 20% comparativamente ao ano anterior. Entre 2003 e 2006, os agroalimentos representaram 72% do total de embarques. Esta tendência é histórica e foi a condição de abastecedor de cereais que permitiu à Argentina manter um fluxo de exportações elevado¹⁴.

Não obstante, estes modelos de concentração agravaram-se nos últimos anos no caso argentino, de maneira que os setores metalúrgico e têxtil, que participaram com 15% e 14% cada um, em 1996, passaram em 2004 e 2006 a representar apenas 2% e 1%, respectivamente¹⁵. A mesma queda é identificada no caso do Chile e da Venezuela, com a diferença de que estes países, cujas exportações também se concentram em poucos setores, exportam principalmente minerais, sobretudo o cobre, no caso chileno, e hidrocarbonetos, essencialmente o petróleo, no venezuelano. De outro lado, a importância representada na China pela região, em termos comerciais, não é preponderante. A América Latina está longe de ser um destino importante de suas exportações. O México ocupa o vigésimo lugar, com 0,9% dos embarques chineses, seguido do Brasil, no posto vigésimo sexto, com 0,5%, segundo dados de 2002. Os valores do Mercosul somados para o mesmo período apenas superou 0,6%¹⁶.

No que se refere a barreiras tarifárias, a média de impostos ad valorem consolidados na China é de 9,8%. Para produtos agrícolas é de 14,9% e de 9% para produtos não-agrícolas. Os mais altos concentram-se em calçados, alimentos, bebidas e tabaco. Os impostos para animais vivos (seção I do sistema harmonizado) alcançam 12,4%, enquanto que produtos do reino vegetal (seção II) alcançam 13,7%. Gorduras e azeites (seção III) chegam à média de 13%¹⁷.

Da mesma forma, existem na estrutura tarifária chinesa importantes picos que, embora mais significativos no setor de manufaturas, são também relevantes no setor de agroalimentos e praticamente nulos ou escassos em minerais e combustíveis¹⁸.

Conforme assinalado anteriormente, uma parte substancial das exportações do bloco para a China são matérias-primas de caráter alimentício e, em forma mais ampla, pode-se afirmar que toda a América do Sul exporta algum tipo de matéria-prima, seja mineral ou agroalimentícia. Também se enfatizou que esta tendência não é nova, uma vez que historicamente a inserção da região como parceiro comercial da China foi de provedor destes produtos.

Uma análise profunda do padrão de comércio brasileiro aponta que a participação de bens elaborados dentre os exportados para a Ásia é relativamente baixa quando se examina a participação de outros destinos, enquadrando-se a China como caso extremo deste padrão¹⁹. No caso argentino, esta tendência é mais proeminente. Cerca de 72% das exportações são agroalimentos com baixo ou nenhum grau de elaboração, número muito acima dos 49% da participação desempenhada pelos produtos primários (excluindo os combustíveis) e manufaturas de origem agrícola na pauta exportadora global²⁰.

Também existem agroalimentos sem elaboração para os quais a China ainda mantém tarifas (morango: 30%, ameixa: 25%, trigo e

arroz: 65%, açúcar: 50%), mesmo que nos três últimos casos existam quotas pactuadas de tarifas ao redor de 10%²¹. Em consequência, ambos os países têm enfrentado dificuldades para o ingresso de produtos alimentícios elaborados, em virtude de distintas políticas de governo chinesas: maiores tributos, concessão de subsídios e medidas fitossanitárias²². Nesse sentido, nenhum país do bloco obteve algum tipo de aprimoramento em sua pauta exportadora à China²³.

Neste marco, a inserção do Mercosul na economia chinesa tem sido até agora como provedor de matérias-primas. O bloco abastece o gigante asiático de produtos que, em seguida, são elaborados e exportados a terceiros destinos ou consumidos localmente. Por outro lado, a explicação para este furor exportador dos países da região dirigido à China advém do crescimento chinês, além de certa complementaridade entre as economias, e não de uma política ativa do Mercosul para acessar este mercado. Isto se observa do fato de que as importações chinesas registraram seu maior incremento em setores nos quais o Brasil e a Argentina possuem maiores vantagens competitivas²⁴.

A partir desta análise, pode-se afirmar que o comércio bilateral entre o Mercosul e a China está baseado em vantagens comparativas, e que – com exceções muito significativas, como é o caso da Embraer – praticamente não existe comércio intra-industrial. De maneira diversa ocorre em outros países asiáticos em desenvolvimento, o que fortalece certo critério de especialização e divisão de trabalho em nível global.

Sem dúvida, o principal desafio para o Mercosul é manter e melhorar sua inserção no mercado chinês e, ao mesmo tempo, manter a competitividade de seus produtos industriais, conseguindo eventualmente elevar o valor agregado na composição de suas exportações para aquele país. No caso do Brasil e Argentina, a ameaça de produtos industriais chineses é um perigo perene, que se manteve em segundo plano pelo inacreditável aumento das exportações para aquele país.

Na prática, a concorrência com produtos chineses ocorre fronteiras adentro no Mercosul, segundo índices de similitude de exportações. De acordo com o BID²⁵, somente 2% dos embarques argentinos poderiam ser substituídos pela concorrência chinesa. A situação do Brasil, no entanto, é mais contundente. Na última década, este país perdeu 4% das suas exportações para a concorrência chinesa,

o que afetou em termos relativos seus embarques de bens de baixa tecnologia (têxteis e produtos de aço), enquanto que, em valores absolutos, os mais castigados foram os produtos de média tecnologia. Conforme o mesmo estudo²⁶, a similitude na composição das exportações da China e do Brasil tem diminuído, principalmente para os Estados Unidos da América (EUA), no período que vai de 1992 até 2001.

... o principal desafio para o Mercosul é manter e melhorar sua inserção no mercado chinês e, ao mesmo tempo, manter a competitividade de seus produtos industriais...

Estas referências reforçam a percepção de que a preocupação imediata do Mercosul em respeito a China, como competidor, não está em terceiros mercados, e sim no mercado local. Os setores industriais do bloco, neste sentido, podem sofrer fortes impactos negativos a partir de importações chinesas de baixo custo, que cada vez mais têm maior valor agregado tecnológico e cumprem melhores padrões de qualidade²⁷.

Entretanto, o comércio com a China não só apresenta as mesmas deficiências que o padrão global de comércio da região, mas também as apresenta em níveis agravados. Sem discutir os efeitos em longo prazo da especialização no comércio dos recursos naturais, pode-se concluir que uma estratégia de industrialização do bloco não se vê beneficiada pela erupção da China.

No momento em que este trabalho é concluído, surge uma interessante contenda comercial entre China e Argentina, fruto das barreiras que este último país aplicou a certos produtos chineses de origem industrial. Como resultado, em 28 de agosto de 2007, o governo chinês impôs represálias sobre os embarques argentinos de soja com base em razões fitossanitárias, como o fizera meses antes com os EUA²⁸. Será interessante acompanhar o desenrolar desse caso para testemunhar até que ponto o poder relativo da China sobre a região deve fazer temer seu peso nas negociações bilaterais.

*Pesquisador (CNPq).

**Pesquisador do CEIDIE e Professor da Universidade de Buenos Aires.

¹ ALTEMANI DE OLIVEIRA, H. China-Brasil: Perspectivas de cooperación Sur-Sur. Revista Nueva Sociedad, n. 203, 2006, p. 140.

² Altemani, Op. Cit. p. 141.

³ GUTIÉRREZ BERMEDO, H. Balance y perspectivas de las relaciones de China con la Argentina, Brasil y Chile. In CESARIN, S., MONETA, C. (comp.) China: perspectivas del presente, desafíos del futuro. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2002. p. 130.

⁴ CORNEJO, R. América Latina ante el crecimiento económico de China. VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico (REDELAP), octubre de 2003. p. 19.

⁵ CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL (CEI), Base de datos estadístico. Disponible em: <http://www.cei.mrecic.gov.ar/home.htm>. p. 14 e RIBEIRO, F. e POURCHET, H. Perfil del Comercio Brasil-China. Revista Brasileira de Comércio Exterior, n. 79, ano XVIII, abril/junio de 2004. p. 14.

⁶ Elaboração própria com base nos dados do CEI.

⁷ Cornejo. Op. Cit. p. 19.

⁸ Elaboração própria com base nos dados do CEI.

⁹ Ribeiro ; Pourchet. Op. Cit. p. 14.

¹⁰ Ribeiro ; Pourchet. Op. Cit. p. 15.

¹¹ SHIXUE, J. Una mirada china a las relaciones con América Latina. Revista Nueva Sociedad, n.° 203, 2006. p. 70.

¹² Ribeiro; Pourchet. Op. Cit. p. 17.

¹³ Ribeiro; Pourchet. Op. Cit. p. 32.

¹⁴ Gutiérrez Bermejo. Op. Cit. p. 130.

¹⁵ CEI, 2007, p. 4.

¹⁶ IADB. The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean. March, 2005. p. 57.

¹⁷ CEI, 2007, p. 17.

¹⁸ CEI, 2007, p. 17.

¹⁹ Ribeiro, Pourchet. Op. Cit. p. 18-19.

²⁰ CEI, 2007, p. 4.

²¹ CEI, 2007, p. 8-10.

²² Gutiérrez Bermejo. Op. Cit. p. 131; IADB. Op. Cit. p. 193; CEI, 2007, p. 16.

²³ Ribeiro, Pourchet. Op. Cit. p. 21.

²⁴ IADB. Op. Cit. p. 53.

²⁵ IADB. Op. Cit. p. 184.

²⁶ IADB. Op. Cit. p. 188.

²⁷ MESQUITA MOREIRA, M. Fear of China: Is there a future for manufacturing in Latin America? Working Paper N° 33, LAEBA, dezembro, 2004. p. 16 y 20.

²⁸ ÁMBITO FINANCIERO. Preocupante: China ya frenó 3 barcos con soja argentina, 28 ago. 2007.

Propriedade Intelectual nos Tratados de Livre Comércio dos EUA: uma mudança de política?

Pedro Roffe*

David Vivas Eugui**

Tradicionalmente, os EUA têm buscado firmar tratados de livre comércio que, entre outras disposições, ampliam os níveis mínimos de proteção à propriedade intelectual estabelecidos pelo Acordo TRIPs da OMC. Recentemente, entretanto, verifica-se um abrandamento nesse posicionamento, principalmente no que tange às disposições relativas a patentes e à saúde pública. É o caso dos recentes tratados firmados pelos EUA com Colômbia, Panamá e Peru.

Imediatamente após a finalização das negociações da Rodada Uruguai e da posterior adoção do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (Acordo TRIPs, sigla em inglês), os Estados Unidos da América (EUA) buscaram, de forma sistemática, novos compromissos na área de Propriedade Intelectual (PI) com uma série de parceiros comerciais. O Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês) foi o primeiro a ultrapassar os padrões mínimos de proteção estabelecidos no TRIPs.

Tratados desta natureza são conhecidos como TRIPs plus, ao passo que estabelecem padrões de proteção que vão além daqueles determinados pelo Acordo da OMC. De 1994 até hoje, mais de quinze tratados de livre comércio (TLCs) TRIPs plus foram firmados ou encontram-se em negociação no mundo todo. Estes tratados foram objeto de inúmeras análises acadêmicas e geraram severas críticas por parte da sociedade civil.

Uma das principais críticas aos TLCs TRIPs plus é que eles restringem flexibilidades permitidas pelo Acordo TRIPs. O setor de saúde pública é o mais visivelmente afetado, já que muitos TLCs marginalizam a Declaração Ministerial de Doha sobre o Acordo TRIPs e Saúde Pública de 2001. Esta declaração reforçou a legitimidade das flexibilidades contidas no TRIPs e o direito dos Membros da OMC de protegerem a saúde pública e promover o acesso de toda a população a medicamentos.

Em 12 de março deste ano, doze congressistas estadunidenses enviaram uma carta ao Representante Comercial dos EUA na qual reconheciam que a grande maioria dos TLCs firmados pelos EUA limitavam as flexibilidades previstas no Acordo TRIPs e colocavam em risco um importante equilíbrio entre inovação e acesso,

ao enaltecer a propriedade intelectual às custas da saúde pública. A carta afirmava, ainda, que os TLCs estadunidenses eram responsáveis pela falta de acesso a medicamentos que salvam vidas.

Recentemente, os EUA modificaram os TLCs firmados com Colômbia, Panamá e Peru. Uma análise desses acordos permite a verificação de uma expressiva mudança de atitude por parte dos EUA, pois as novas disposições flexibilizam, efetivamente, várias normas de PI relativas a patentes. Este artigo analisa os princípios elementares destes novos tratados e questiona seus impactos sobre demais países, nos quais as versões anteriores e mais restritivas de TLCs já se encontram em vigor.

...os EUA modificaram os TLCs firmados com Colômbia, Panamá e Peru. Uma análise desses acordos permite a verificação de uma expressiva mudança de atitude por parte dos EUA...

Propriedade Intelectual e Saúde nos tratados firmados entre EUA e Colômbia, Panamá e Peru

Os capítulos originais sobre PI dos TLCs firmados pelos EUA com Colômbia, Panamá e Peru incluíam disposições convencionais já negociadas por aquele país com o Chile e com o CAFTA-DR. Em muitos casos, estas disposições reproduziam os abrangentes capítulos de PI presentes em

TLCs firmados com Austrália, Marrocos e Cingapura, entre outros. As modificações realizadas no caso da Colômbia, Panamá e Peru são resultado de um acordo bipartite assinado em 10 de maio de 2007 entre o Congresso e o governo dos EUA para a ratificação destes últimos tratados.

Além de tratar do tema “acesso a medicamentos”, o acordo altera o texto dos TLCs sobre padrões de trabalho, meio-ambiente e aquecimento global. Especificamente em relação ao acesso a medicamentos, cinco aspectos foram modificados nos TLCs, a saber: (i) exclusividade de dados de prova; (ii) extensão da patente; (iii) vinculação entre a aprovação de um medicamento e o estado de sua patente; (iv) saúde pública; e (v) desenvolvimento econômico.

Exclusividade de dados

A proteção da exclusividade de dados por “pelo menos cinco anos” não foi regulamentada pelo Acordo TRIPs e constitui um aspecto controverso das disposições TRIPs plus incluídas em TLCs negociados pelos EUA. A controvérsia diz respeito, principalmente, aos obstáculos regulatórios adicionais que os produtos genéricos teriam que superar antes de poder chegar ao mercado. Dados de prova são as informações fornecidas às autoridades nacionais como condição para a aprovação e comercialização de um produto farmacêutico, o que inclui informações relacionadas à segurança e à eficácia do produto. Os cinco anos de exclusividade desses dados agregam-se ao período de exclusividade temporária já concedido por uma patente.

No caso do Peru, as mudanças introduzidas nos TLCs dispõem que a proteção dos dados de prova não divulgados deve ocorrer durante “um período razoável de tempo”. O texto do tratado esclarece que, para este propósito, um período razoável de tempo normalmente significa cinco anos, uma

vez considerados a natureza dos dados e os esforços e gastos empreendidos para a produção deles. O TLC dispõe, entretanto, que as partes podem implementar procedimentos mais expeditos de aprovação, com base em estudos de bioequivalência ou biodisponibilidade.

O texto modificado é, efetivamente, mais flexível em comparação a suas versões originais, nas quais não havia relação entre a proteção de cinco anos com a qualidade dos dados e os investimentos econômicos realizados para produzi-los. Diferentemente do CAFTA-DR, por exemplo, o texto modificado permite a implementação criativa e equilibrada das normas nacionais.

Outra mudança importante diz respeito a prazos. O texto modificado estabelece que quando informações sobre novas entidades químicas estiverem vinculadas à aprovação de comercialização nos EUA, o país pode outorgar aprovação e o período razoável de uso exclusivo terá início quando o medicamento for aprovado pela primeira vez nos EUA. Esse novo mecanismo incentiva a rápida aprovação para comercialização e garante um período de proteção que tem início quando da primeira aprovação do medicamento. Resultado disto é um tempo mais curto de proteção efetiva. Essa importante alteração soluciona um dos problemas da versão original do TLC, que previa um período de prioridade de cinco anos, dentro do qual o inovador poderia reclamar exclusividade em outros Estados Membros do tratado. No CAFTA-DR, o direito de prioridade podia estender o período de proteção a até dez anos.

Extensão do prazo de vigência da patente

Na versão modificada do TLC com o Peru, as partes podem aumentar o prazo de vigência da patente de um produto farmacêutico de modo a compensar atrasos excessivos durante o processo de outorga da patente ou de aprovação da comercialização do produto. TLCs anteriormente negociados com Peru, Marrocos, Chile e CAFTA-DR determinavam a obrigatoriedade desta extensão.

No novo TLC firmado com o Peru, as Partes podem criar meios para compensar os atrasos excessivos na expedição administrativa de uma patente para um produto farmacêutico. Essa disposição não obrigatória não se aplica aos casos de atraso na outorga de patentes em geral. TLCs anteriores não faziam esta distinção. O texto do tratado ressalta,

entretanto, que as partes devem esforçar-se para processar os pedidos de aprovação e comercialização prontamente.

Vinculação da aprovação dos medicamentos ao estado da patente

Outra disposição muito controversa dos TLCs existentes é a obrigação das Partes de não conceder a aprovação de comercialização a nenhuma terceira parte antes do vencimento do prazo da patente e sem o consentimento ou aprovação do titular da mesma. Os recentes TLCs firmados com Peru, Colômbia e Panamá eliminaram tal vinculação. Mais especificamente, a autoridade sanitária não está obrigada a retardar a aprovação de um medicamento genérico até que seja possível certificar que nenhuma patente será infringida.

Os TLCs modificados esclarecem uma série de aspectos confusos contidos em tratados anteriores e permitem a implementação inovadora de suas disposições.

As disposições dos tratados estabelecem, entretanto, que os Estados devem proporcionar os procedimentos e recursos (processos judiciais ou administrativos, incluídas as ordens judiciais ou medidas provisionais equivalentes e efetivas) necessários ao julgamento de qualquer infração à validade de uma patente que possa surgir a partir de um processo de aprovação de comercialização. Os TLCs advogam, ainda, pela transparência destes processos. Neste sentido, os Estados devem viabilizar um procedimento administrativo e judicial rápido e outorgar compensações efetivas. Em outras palavras, os TLCs modificados equilibram os direitos dos titulares das patentes com os interesses da indústria de medicamentos genéricos.

Declarações sobre saúde pública

A maioria dos TLCs negociados recentemente pelos EUA trouxeram em seu bojo um posicionamento sobre o parágrafo 6

da Declaração de Doha sobre o Acordo TRIPs e Saúde Pública. Diferentemente dos TLCs anteriores, os textos modificados estabelecem: (i) o compromisso das partes com a Declaração, especialmente no que tange às disposições sobre exclusividade de dados de prova; e (ii) o reconhecimento das exceções estabelecidas pela OMC para implementação da Declaração.

Tais mudanças colocam a Declaração de Doha, a Decisão do Conselho Geral de 30 de agosto de 2003 e as futuras modificações do Acordo TRIPs no mesmo nível de outras disposições dos TLCs, o que possibilita interpretações favoráveis à saúde pública nas demais seções dos TLCs.

Desenvolvimento econômico

Os TLCs modificados contaram com a adição de uma disposição inovadora. Ela prevê uma revisão periódica da implementação e operacionalização do capítulo sobre PI e oferece às partes a oportunidade de dar início a novas negociações. No contexto dessas revisões, os Estados poderão propor modificações de quaisquer disposições do tratado em prol da melhoria de seus níveis de desenvolvimento econômico.

Conclusões

Os recentes acontecimentos mostram uma interessante mudança de políticas relacionadas a PI nos TLCs firmados pelos EUA. As críticas apresentadas contra aspectos específicos dos TLCs, particularmente aqueles relacionados à redução das flexibilidades do Acordo TRIPs, foram divulgadas por meio de uma série de pronunciamentos formulados por ONGs e por trabalhos de pesquisa acadêmica. Seus resultados foram tangíveis.

Os TLCs modificados esclarecem uma série de aspectos confusos contidos em tratados anteriores e permitem a implementação inovadora de suas disposições. Outro aspecto bastante positivo é o fato das flexibilidades serem evidenciadas, e não mascaradas, pela primeira vez.

Uma lição pode ser aprendida em relação à posição negociadora relativamente débil dos países em desenvolvimento que negociam com parceiros comerciais mais poderosos. No caso dos TLCs firmados com Colômbia e Peru, competentes e experientes negociadores não conseguiram, sozinhos, obter os resultados esperados. Isso só foi possível com a intervenção dos legisladores estadunidenses, que chegaram à conclusão de que

os tratados eram desequilibrados, conforme demonstrado anteriormente.

Outra lição é que, em áreas complexas como PI, os países em desenvolvimento precisam estar melhor preparados. Em negociações multilaterais nas quais muitos temas encontram-se em jogo, um time mais preparado pode conquistar acordos mais equilibrados. As negociações de livre comércio são guiadas por razões políticas e mercantilistas simplistas, que não necessariamente levam em conta fatores econômicos mais amplos. Esta tem sido a regra para a área de PI, amplamente dominada por setores industriais influentes. Este novo momento possibilita que os direitos dos consumidores e dos usuários comecem a ser considerados no desenho global das normas de PI.

É importante ressaltar que a mudança não se limita unicamente a temas relacionados à saúde pública e PI. Ela também alcança disposições ambientais e compromissos adicionais em matéria de padrões trabalhistas. As reações provocadas por essas mudanças são, em sua maioria, preliminares e confusas (tanto positivas quanto negativas) e certamente exigirão esforços de ajuste e implementação por parte dos países em desenvolvimento. Isto mostra, uma vez mais, que nada no mundo do comércio é gratuito.

Por fim, outras questões importantes permanecem abertas. Qual é o impacto dos TLCs modificados sobre terceiros? Poderiam outros países beneficiar-se dos acordos firmados pelos EUA com Peru, Colômbia e Panamá? Aplicam-se as disposições da nação mais favorecida do GATT ou do TRIPS? Poderia a administração dos EUA exigir dos países do CAFTA-DR obrigações mais sólidas na área de saúde em relação àquelas recentemente acordadas com Colômbia, Peru e Panamá graças à influência do Congresso estadunidense? Os países podem ser inseridos na Lista Negra dos EUA (Priority Watch List) pelo não-cumprimento de obrigações quando a vinculação deixa de existir em tratados posteriores?

* *Senior fellow do Centro Internacional para o Comércio e Desenvolvimento Sustentável (ICTSD).*

** *Gerente do Programa de Propriedade Intelectual e Tecnologia da mesma instituição.*

Original publicado em inglês em Bridges Monthly Review Ano 11, No. 5, Ago. 2007. Tradução e adaptação pela equipe Pontes.

Arbitragem investidor-Estado e regulamentação ambiental: a experiência mexicana

Luis Alberto González García*

Completam-se neste ano dez anos desde a primeira arbitragem investidor-Estado do México. Até meados de 2007, 13 demandas contra o país foram submetidas a esse tipo de arbitragem internacional. Entre três condenações mexicanas, duas envolveram regulamentação ambiental. Formalmente, o cumprimento dos laudos coloca fim às disputas, mas outros problemas ainda carecem de solução.

No início dos anos 90, o México alinhou-se à tendência internacional e procurou tornar-se um destino atrativo para investimentos estrangeiros. Para tanto, o país precisou criar uma política de fomento ao investimento que garantisse certeza e segurança jurídica aos investidores nacionais e estrangeiros. Passos importantes neste sentido foram as assinaturas do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês) e de acordos bilaterais de investimentos (ou Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos – APPRI), os quais regulamentam padrões de proteção para investimentos realizados por investidores de um Estado Parte no território de outro Estado Parte. Para tornar efetiva a proteção, os APPRIS prevêm um mecanismo de solução de controvérsias que permite que os investidores tenham acesso direto à arbitragem internacional em caso de suspeita de violação às obrigações previstas nestes acordos.

De acordo com dados da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês), até 2005 foram assinados mais de 2.400 APPRIS¹. Os números da UNCTAD também indicam o incremento de recursos ao sistema de arbitragem investidor-Estado: de 1987 – data da primeira arbitragem de um APPRI perante o Centro Internacional para a Solução de Controvérsias sobre Investimentos (ICSID, na sigla em inglês) – a 1998, foram registradas somente 14 arbitragens; enquanto que, de 1998 a novembro de 2005, este número subiu para 219.

Tanto no caso do NAFTA como de alguns países da América Latina, o número de reclamações só tem crescido nos últimos anos². A Argentina ocupa hoje o primeiro lugar como Estado demandado e o México ocupa o segundo lugar³. No caso do México, dentre

os 13 casos submetidos – em sua maioria promovidos por investidores estadunidenses com base no capítulo 11 do NAFTA – 9 foram solucionados. O balanço geral no caso mexicano é positivo: seis vitórias do México contra três vitórias parciais dos investidores.

O aumento das reclamações internacionais apresentadas sob a égide dos APPRIS tem, no entanto, gerado forte crítica em relação ao mecanismo de solução de controvérsias previsto, especialmente no que tange ao ICSID⁴. Muitas destas críticas questionam: i) se os APPRIS efetivamente fomentam os fluxos de investimento; ii) se a linguagem ambígua de certas disposições contidas nos APPRIS permite que haja abuso do sistema de arbitragem; e iii) se a possibilidade de enfrentar uma arbitragem internacional de altíssimo custo inibe o Estados a regulamentar certos setores, especialmente no que tange à proteção da saúde e do meio-ambiente. No caso do México, atenta-se para o fato de, em dois dos três casos nos quais o governo mexicano foi condenado, a disputa ter envolvido o tema do meio-ambiente. O presente artigo analisa, então, estes dois casos, as conclusões dos tribunais sobre a atuação das autoridades e as consequências do cumprimento dos laudos.

Metalclad Corporation vs. México

O caso envolveu a administração de um confinamento de resíduos tóxicos localizado no Município de Guadalcázar, San Luis Potosí (SLP), por parte da empresa estadunidense Metalclad Corporation. Sua subsidiária era a empresa mexicana Coterin. Perante o tribunal arbitral, a empresa alegou que o governo de SLP e a prefeitura de Guadalcázar haviam impedido a operação de confinamento, cuja estrutura havia sido construída pela empresa, e demandou aproximadamente

US\$ 90 milhões mais juros como indenização por parte do governo mexicano.

É importante ressaltar que foram grandes os atritos entre, de um lado, o governo federal e, de outro, o estado de SLP, a prefeitura de Guadalcázar e organizações não-governamentais (ONGs). O governo federal autorizou a construção e a operação do confinamento, e os demais opunham-se à operação da empresa. O município de Guadalcázar situa-se em uma zona rural e semi-desértica e conta com escassa infraestrutura. Após o despejo de mais de 20 mil toneladas de resíduos tóxicos no terreno em questão por parte da empresa⁵, a prefeitura negou, por duas vezes, autorização para o confinamento, com base em argumentos ambientais. A prefeitura também questionou judicialmente o governo federal por ter permitido a operação. Posteriormente, o governo do estado de SLP emitiu um decreto que declarava a região na qual se encontrava o confinamento como uma reserva ecológica.

O tribunal arbitral emitiu seu laudo em agosto de 2000. Nele, determinou-se que, por meio dos atos do estado de SLP e da prefeitura de Guadalcázar, o México havia violado suas obrigações perante o NAFTA, por não ter concedido tratamento justo e equitativo ao investimento da empresa Metalclad e por ter adotado medidas equivalentes a uma expropriação. O tribunal sustentou que: i) os funcionários federais induziram a empresa a acreditar que uma permissão de construção não seria necessária; ii) diante da falta de clareza das autoridades ambientais a respeito da necessidade de uma permissão de construção, o México foi incapaz de garantir transparência; e iii) a negação do pedido por parte da prefeitura somente poderia ocorrer em casos relativos à construção física ou a defeitos no local e que, portanto, a negação por motivos ambientais fugia do escopo das atribuições municipais, sendo, assim, imprópria. O tribunal ordenou que o México pagasse uma indenização de mais de US\$16 milhões à Metalclad e que esta última transferisse a propriedade do imóvel ao governo mexicano.

O México impugnou o laudo perante a Suprema Corte de Justiça da província de Colúmbia Britânica, no Canadá. A Corte canadense concluiu que o tribunal havia abusado de suas prerrogativas e desconsiderou o laudo no que tange às violações de tratamento justo e equitativo e à expropriação por parte do governo mexicano. A Corte

manteve, entretanto, a decisão do tribunal arbitral de que o decreto que declarou a região na qual se localizava o confinamento como reserva ecológica constituía uma expropriação indireta dos investimentos da empresa Metalclad.

Tecmed S.A. vs. México

Este foi o primeiro caso contra o México com base em um APPRI. A controvérsia envolveu os investimentos feitos pela empresa espanhola Tacmed, por meio de sua subsidiária Cytrar, na aquisição e operação de um confinamento de resíduos tóxicos na cidade de Hermosillo, Sonora. Após a aquisição do confinamento por parte da empresa, em 1996 – operação esta licitada pela Prefeitura de Hermosillo – o então Instituto Nacional de Ecologia (INE) concedeu autorização de operação à empresa, na qual as antigas condições de gerenciamento do confinamento foram alteradas. Entre 1996 e 1998, a empresa operou com base em autorizações temporárias, todas com vigência anual. No primeiro ano (1996-1997), estipulou-se que a autorização seria prorrogável e no segundo ano (1997-1998), que esta seria renovável pelo mesmo período. Em novembro de 1998, entretanto, o INE decidiu não renovar a autorização que permitia o funcionamento do confinamento e ordenou que o mesmo fosse fechado definitivamente.

A empresa levou, então, a questão ao tribunal arbitral e demandou do governo mexicano uma indenização por perdas e danos, incluídos dano moral e juros, com um valor superior a US\$ 75 milhões. Em maio de 2003, o tribunal internacional emitiu seu laudo. O tribunal sustentou que, ao decidir não renovar a autorização, o governo mexicano havia violado as obrigações do APPRI firmado com a Espanha no que tange ao tratamento justo e equitativo que deveria ter sido concedido ao investimento da empresa ao longo da operação de confinamento.

A violação apontada pelo tribunal às obrigações de tratamento justo e equitativo é resultado de um elevado padrão de tratamento. O APPRI em questão determina que um Estado deve conceder ao investimento estrangeiro um “tratamento que não desvirtue as expectativas básicas em razão das quais o investidor estrangeiro decidiu realizar seu investimento”. O texto do acordo ainda estabelece que o Estado receptor do investimento seja “coerente, desprovido de ambigüidades e transparente em suas rela-

ções com o investidor estrangeiro, para que este possa planejar suas atividades e ajustar suas condutas”. O tribunal considerou, nesses termos, a atitude do INE incongruente, contraditória e pouco transparente, de forma que impossibilitou que a empresa remediase a situação a tempo.

O laudo também concluiu que a ação levada a cabo pelo INE configurou expropriação, de acordo com os termos do APPRI. Para o tribunal, a denegação do processo de renovação pelo México prejudicou de modo irreversível o valor econômico e comercial direta e indiretamente associado à operação e a atividade do confinamento. O tribunal também considerou que não houve proporcionalidade entre as infrações cometidas e a sanção imposta, uma vez que, do seu ponto-de-vista, tais infrações não comprometiam a integridade do meio-ambiente nem o equilíbrio ecológico e a saúde da população, conforme alegado pelo México.

Por fim, o laudo tratou da questão dos danos. O tribunal concordou quanto aos parâmetros utilizados pelo México para determinar o montante da indenização e outorgou à empresa a importância de US\$ 5,533 milhões. Por sua vez, a empresa foi obrigada a transmitir a propriedade do confinamento ao governo mexicano após o pagamento.

Reflexões remanescentes

O México, até hoje, cumpriu todos os laudos definitivos emitidos. No caso Metalclad, o governo federal e a empresa assinaram um convênio no qual o país obrigava-se a pagar à Cotterin a indenização de US\$16 milhões. Também foi assinado um contrato que transmitia ao governo federal a propriedade do confinamento. No caso Tecmed, o governo federal e a empresa também assinaram um convênio de cumprimento do laudo. O governo efetuou o pagamento com juros e a empresa transferiu a propriedade do confinamento ao governo mexicano.

O cumprimento dos laudos, entretanto, gerou problemas para o México. O governo federal é hoje proprietário de dois confinamentos de resíduos tóxicos localizados em regiões nas quais a população é fortemente contrária a eles. O saneamento é altamente custoso e os governos locais não estão preparados para levar a cabo funções empresariais, já que não contam com os recursos humanos e financeiros necessários à operação desse tipo de negócios.

Ademais, dada a natureza dos confinamentos, ainda que fechados eles geram altos custos de manutenção e um perigo latente para a população. Até a elaboração deste artigo, a autoridade ambiental competente tem mantido os dois confinamentos fechados. Apenas um confinamento de resíduos tóxicos encontra-se em operação no país (sob administração privada), o que é insuficiente, dadas as necessidades das indústrias produtoras de resíduos no país.

Além disso, é preciso analisar qual foi a efetiva influência dos casos Metalclad e Tecmed no comportamento das autoridades mexicanas. Será que é possível compatibilizar a promoção de investimentos no setor e a normativa ambiental que regulamenta o tratamento de resíduos tóxicos no país? É certo que o México aprendeu com ambas as experiências. Hoje em dia, as autoridades federais e locais estão mais conscientes acerca das consequências que podem decorrer de suas ações. As autoridades passaram a entender que qualquer ato contra um investidor estrangeiro pode ser analisada por um tribunal internacional; que suas ações podem originar uma responsabilidade internacional ao Estado mexicano; e que, caso condenado, o Estado deverá pagar uma indenização e, na sequência, exigir da autoridade local responsável pela situação o custo correspondente.

Por fim, em relação à arbitragem, é preciso atentar para o fato de que, ao determinarem a transferência de propriedade (em especial em relação a resíduos tóxicos), os tribunais internacionais devem considerar todos os efeitos colaterais adversos dela derivados. Nos casos analisados, os custos de saneamento dos confinamentos, ilegais ou não, deveriam ser de responsabilidade exclusiva do investidor. Caso contrário, longe de resolver a disputa, os tribunais internacionais acabam por impor um ônus excessivo ao Estado, que vai além do pagamento indenizatório previsto pelo laudo arbitral.

**Luis Alberto González García é Diretor da Consultoria Jurídica de Negociações da Secretaria de Economia do México e representante do México em arbitragens investidor-Estado.*

Original publicado em espanhol em Puentes Entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible Vol. VIII No. 4, set. 2007. Tradução e adaptação pela equipe Pontes.

¹ UNCTAD. Investor State Disputes Arising from Investment Treaties: A Review 2005. UNCTAD Series on International Investment Policies for Development. United Nations

O Mercado Internacional de Etanol: que papel cabe ao Brasil?

Arnaldo Walter*

Há grande interesse em todo mundo quanto ao uso em larga escala de biocombustíveis e, no presente, o etanol é considerado a melhor alternativa. Como o mercado internacional de etanol está em fase inicial, muitas barreiras ainda devem ser vencidas. A melhor estratégia para o Brasil, segundo maior produtor mundial e aquele com os menores custos de produção, possivelmente seja fomentar a produção em outros países e defender a produção efetivamente sustentável de combustíveis.

O mercado para biocombustíveis e etanol

Recentemente, em todo o mundo, muito tem-se falado a respeito do aumento da produção e do consumo de biocombustíveis. Três principais forças motoras podem ser identificadas para tanto: (i) a questão ambiental, associada sobretudo à necessidade de redução das emissões dos gases de efeito estufa (GEE); (ii) a segurança de suprimento energético, em função da elevação dos preços internacionais do petróleo e da grande dependência de petróleo importado – em especial por parte dos Estados Unidos da América (EUA), do Japão e de vários países da União Européia (UE); e (iii) questões sociais e econômicas, associadas à necessidade de criação de empregos e à melhoria ou manutenção das condições de vida no meio rural. O peso desses elementos varia em cada país ou região. Na UE, por exemplo, o argumento mais freqüente está relacionado à necessidade de redução das emissões de GEE; nos EUA, o aumento da segurança de suprimento energético. Em ambos os casos, entretanto, a preservação dos interesses dos agricultores domésticos é uma questão igualmente fundamental.

Alguns números evidenciam o atual quadro do consumo de biocombustíveis no mundo. Quanto ao etanol, dados de 2006 apontam que a produção mundial de etanol foi da ordem de 51 bilhões de litros. Estima-se que, desse total, entre 39 e 40 bilhões de litros foram consumidos como combustível

automotivo. Esse consumo de etanol em transportes é equivalente a aproximadamente 2% do consumo mundial de gasolina – números mais significativos são encontrados apenas no Brasil (mais do que 30%) e nos EUA (pouco mais do que 3%). Também há grande interesse quanto ao biodiesel, mas seu consumo em transportes em 2005 foi de apenas 3,8 bilhões de litros, equivalente a 0,2% do consumo de diesel. Neste caso a Alemanha apresenta-se como líder, ao concentrar mais de 50% da produção e do consumo mundial de biodiesel.

Contudo, muitos países definiram metas de consumo de biocombustíveis em sistemas de transportes. Na UE, a meta para 2005 era 2% (em base energética), apesar de, na média, o consumo de biocombustíveis – mais biodiesel do que etanol – ter sido inferior a 1%. A meta para 2010 é 5,75%, enquanto a meta divulgada no início de 2007 (válida para 2020) é de 10%. No caso da UE, as metas podem ser alcançadas tanto

com etanol quanto com biodiesel e, ao menos no curto prazo, o consumo de biodiesel deve ser mais importante.

Nos EUA, em meados de 2005, foi definida a meta de que o consumo de biocombustíveis em transportes – nesse caso, sobretudo etanol – deveria ser equivalente a 28,4 bilhões de litros em 2012. No início de 2007, entretanto, o governo dos EUA definiu uma meta muito mais ambiciosa: a redução do consumo projetado de derivados de petróleo, para 2017, em 20%. Para tanto,

Três principais forças motoras podem ser identificadas: (i) a questão ambiental... (ii) a segurança de suprimento energético... e (iii) questões sociais e econômicas...

o consumo estimado de biocombustíveis é superior a 132 bilhões de litros naquele ano (35 bilhões de galões). Nos primeiros seis meses de 2007, o consumo de etanol nos EUA cresceu 34% em relação a igual período de 2006 e, já em 2007, o consumo de etanol deve chegar próximo de 28 bilhões de litros. Desde 2006, os EUA são os maiores produtores mundiais de etanol e abrirão muita vantagem nos próximos anos.

O Japão, por outro lado, pode ser um consumidor importante de biocombustíveis, sobretudo por não ter condições de ser um país produtor, ao menos com base nas tecnologias convencionais. Por razões de segurança de suprimento energético e para que possam ser reduzidas as emissões de GEE (para o cumprimento das metas do Protocolo de Quioto), considera-se o uso de misturas etanol-gasolina ou a adição de ETBE (um aditivo produzido a partir de etanol) à gasolina. Desde 2005, o E3 (mistura de 3% de etanol à gasolina, em base volumétrica) é utilizado em algumas regiões do Japão, apesar de não obrigatório. Uma alternativa seria tornar compulsório o uso de E3 em todo o país, com perspectivas de se chegar a E10 em 2010. Há resistências da indústria petrolífera, entretanto, que prefere o uso de ETBE ao uso de etanol. Além disso, receia-se do diminuto número de países que poderiam exportar etanol ao Japão. Para atender à eventual meta de 10% de etanol na gasolina em 2010, estima-se que o Japão precisaria importar mais do que 6 bilhões de litros por ano.

O comércio internacional sob a ótica dos grandes mercados

A produção de etanol nos EUA ocorre quase totalmente a partir de milho, e os custos de produção são, em média, duas vezes maiores do que os custos de produção no Brasil, a partir de cana de açúcar. Mais do que os altos custos, para se produzir uma unidade de energia na forma de etanol, são consumidos cerca de 0,8 unidades de energia fóssil. Inclusive alguns críticos, como o cientista David Pimentel, da Universidade de Cornell, nos EUA, afirmam que o consumo de energia fóssil é superior à produção de energia na forma de etanol. Portanto, os benefícios do ponto de vista da redução das emissões de GEE – se existirem – são muito modestos.

A relação entre energia fóssil consumida e energia produzida na forma de etanol é um pouco mais favorável na UE (1 para 2, aproximadamente), mas os custos de produção são pelo menos três vezes superiores aos custos

de produção no Brasil. Na UE, a produção de etanol se dá sobretudo a partir de cereais (como o trigo) e da beterraba.

O foco de vários críticos à alternativa dos biocombustíveis (etanol, em particular) está justamente no fato de que a produção nos EUA, na UE e também na China (terceiro maior produtor mundial, tendo o milho como principal matéria prima) ocorre com insumos que têm uso alimentar. Assim, com o aumento da produção de etanol haverá inevitavelmente pressão sobre a oferta e os preços de alimentos. Em tese o problema não existe no Brasil, uma vez que há grande disponibilidade de terra e a produção se dá a partir de cana, com eventuais impactos sobre os preços do açúcar, mas não sobre os preços de alimentos de primeira necessidade.

O Japão, por outro lado, pode ser um consumidor importante de biocombustíveis, sobretudo por não ter condições de ser um país produtor...

A produção em larga escala de etanol a partir de milho e cereais não é a solução definitiva, EUA e UE reconhecem tal fato. Por essa razão, há um enorme esforço para viabilizar a produção dos chamados biocombustíveis de segunda geração, a partir de biomassa celulósica (tais como madeira, gramineas, resíduos, etc). A produção de madeira, por exemplo, tem custo muito menor ao da produção de milho e trigo e pode ser feita em solos de qualidade inferior. Ademais, seria possível produzir combustíveis líquidos na UE a partir de madeira importada do Brasil ou da África, por exemplo, com custos relativamente baixos e significativo aumento da segurança de suprimento.

As tecnologias necessárias para produção dos biocombustíveis de segunda geração ainda estão, no entanto, em desenvolvimento e não serão comerciais antes de 2015-2020. Os EUA, por exemplo, apostam que seria possível produzir grande quanti-

dade de combustíveis de segunda geração antes de 2017; restam dúvidas a respeito. Das rotas em desenvolvimento, aquela que é baseada na gaseificação da biomassa – e que permite a produção de óleo diesel de alta qualidade, metanol e gasolina sintética, por exemplo – está, aparentemente, mais próxima de alcançar o estágio comercial em relação à rota baseada na hidrólise da celulose (a qual permite a produção de etanol).

Por outro lado, se as rotas acima mencionadas alcançarem o estágio comercial em 2020, por hipótese, dificilmente os custos de produção e o balanço das emissões de GEE seriam melhores do que os resultados hoje alcançados no Brasil com a produção de etanol a partir da cana. Ficam, portanto, duas perguntas óbvias: por que tais países consumidores não comprem o etanol necessário de países como o Brasil, ao invés de produzi-lo com altos custos e com benefícios ambientais reduzidos; e, em função das vantagens comparativas, com que o Brasil precisa se preocupar.

A resposta à primeira pergunta está associada às principais forças motoras ao uso de etanol, que incluem preocupações com segurança de suprimento energético e a preservação de interesses da agricultura em países desenvolvidos. Assim, mesmo mais cara e com benefícios reduzidos quanto à redução das emissões de GEE, a produção nos EUA e na UE continuará a existir e crescerá muito nos próximos anos. Nos EUA, a capacidade instalada chegará a quase 48 bilhões de litros, no final de 2008 – isso mais do que dobra a capacidade de produção já existente. A previsão do Departamento de Agricultura dos EUA (USDA, sigla em inglês) é que a produção de etanol a partir de milho chegue a 57 bilhões de litros em 2012-2013 – volume próximo da máxima capacidade de produção a partir de milho – 64 bilhões de litros, segundo estudo da Agência Internacional de Energia.

Já no caso da UE, a capacidade de produção de etanol combustível chegará a 5 bilhões de litros em meados de 2008, quando o limite de produção a partir de cereais e beterraba é estimado em 27 bilhões de litros. Assim, a capacidade de produção na UE poderia atender grande parte da demanda estimada para 2012 (6-7 bilhões de litros) e até toda a demanda estimada para 2020 (19 bilhões de litros).

É de se esperar que tanto os EUA quanto a UE adotem estratégias de maximização da produção doméstica. Dos números acima,

Agenda Regional MERCOSUL

22-23.10.07 12ª Reunião do Grupo Ad Hoc de Especialistas Fundo Estrutural do Mercosul (FOCEM)

22-26.10.07

50ª Reunião do Comitê Técnico nº 02 de Assuntos Aduaneiros

Reunião Ordinária do Grupo Ad Hoc para o Código Aduaneiro do Mercosul

23.10.07 Reunião do Grupo de Alto Nível de Assimetrias

23-25.10.07 Reunião do Sub-Grupo de Trabalho nº 08 sobre Agricultura

24.10.07 Reunião Preparatória da 6ª Reunião Extraordinária do Conselho Mercado Comum

25.10.07 6ª Reunião Extraordinária do Conselho Mercado Comum

30-31.10.07 Reunião do Sub-Grupo de Trabalho nº 9 sobre Energia

06-08.11.07 47ª Reunião Ordinária da Comissão de Comércio do Mercosul

12-14.11.07 36ª Reunião Ordinária do Grupo de Serviços

19.11.07 Reunião do Grupo Ad Hoc de Alto Nível sobre Assimetrias

19-23.11.07 Reunião do Grupo Ad Hoc do Código Aduaneiro do Mercosul

21-22.11.07 70ª Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum

26-30.11.07 Reunião do Sub-Grupo de Trabalho nº 2 sobre Aspectos Institucionais

* Todas as reuniões ocorrerão em Montevidéu, Uruguai

conclui-se que deve existir em curto/médio prazo capacidade de produção para atender fração significativa da demanda interna, e tal capacidade deve ser bem aproveitada, até porque seria politicamente desgastante não fazê-lo. Ao mesmo tempo, ao se ter uma estratégia de priorização à produção local (convencional), embora cara, ganha-se tempo para que a tecnologia de segunda geração alcance estágio comercial.

A partir dessa primeira consideração pode ser respondida a segunda pergunta. No Brasil, os custos de produção e as vantagens ambientais – balanço favorável do ponto de vista das emissões de GEE – estão associados à produção atual, com grande concentração dessa em São Paulo, onde as condições são bastante favoráveis (solo, clima, tecnologia etc.). A produção de mais 30-40 bilhões de litros, por exemplo, ocorrerá com custos mais altos e, nessas condições, os biocombustíveis de segunda geração poderão ser competitivos. As vantagens ambientais também serão menores caso não se tenha diversificação da produção e integração de processos – como, por exemplo, gerar eficientemente eletricidade a partir dos resíduos da cana, que é importante tanto para manter os custos baixos quanto para se ter baixas emissões de GEE.

O comércio internacional de biocombustíveis – etanol, em particular – interessa aos EUA e à UE, pois se o etanol for uma commodity os riscos de abastecimento serão menores, haverá pressão para redução dos custos da produção local, haverá maior mercado para equipamentos e serviços etc. O que certamente não interessa aos detentores dos principais mercados é perder totalmente as condições de produzir localmente, bem como aceitar uma posição monopolista do Brasil. Nos EUA e na UE, a produção local convencional continuará ocorrendo e o Brasil exportará para esses mercados (bem menos do que gostaria, é verdade) porque tem os menores custos de produção. Barreiras tarifárias continuarão sendo impostas, entretanto, sob pena de a atual produção a partir de milho e cereais naqueles países ser seriamente abalada.

Qual a melhor estratégia para o Brasil?

A estratégia do Brasil deve ser a de aceitar parcerias com os EUA e a UE. Isso, aliás, já está sendo feito. O Brasil deve ser parceiro, já que detém tecnologia para que a produção de etanol a partir da cana consolide-se em países que começariam programas do

gênero, na América Latina e na África, por exemplo. O etanol não é solução definitiva, mas, se for realmente uma commodity, será visto como uma melhor solução. Portanto, a ampliação do número de países produtores interessa também ao Brasil, pois poderemos vender mais etanol, além de equipamentos e serviços.

Por outro lado, caso a produção de combustíveis de segunda geração seja viável, essa será ainda mais viável no Brasil, em função dos nossos baixos custos da biomassa (e.g. bagaço e palha da cana). Assim, devemos igualmente investir nas rotas alternativas de produção, a partir da hidrólise e da gaseificação.

Vários cuidados devem ser tomados na adoção desta estratégia. Primeiro, a postura brasileira precisa ser pró-ativa nos aspectos em que somos frágeis. Sabemos que a produção de etanol no Brasil não é perfeita quanto à preservação de biodiversidade e à melhoria das condições sociais. Hoje, é muito melhor do que já foi e tem menos aspectos negativos do que se procura mostrar no exterior. Mas podemos – e devemos – fazer melhor. Aliás, o próprio governo brasileiro admite nossa fragilidade quando aceita ser avalista de certificados de conformidade ambiental e social.

Segundo, é preciso investir em ciência e tecnologia, tanto com a melhora de parâmetros de desempenho do processo convencional quanto no domínio das rotas alternativas. Na mesma linha, é preciso diversificar a produção, com a exploração de todas as oportunidades já existentes (e.g., a produção de eletricidade em larga-escala) e a criação de novas oportunidades (e.g., a produção de químicos a partir da biomassa).

Terceiro, é preciso planejar a expansão da produção de etanol no Brasil e modernizar a sua cadeia produtiva. É preciso superar entraves, como os logísticos, e ter a visão de que o etanol será parte da matriz energética mundial. Outros países tratarão do assunto com a importância devida e, se não fizermos o mesmo, seremos marginalizados no mercado.

** Arnaldo Walter é engenheiro mecânico, com doutorado em energia. É docente da Faculdade de Engenharia Mecânica da Unicamp e faz parte do projeto da Agência Internacional de Energia-Bioenergy Sustainable Bio-energy Trade: securing Supply and Demand.*