

- 1 As novas diretrizes do FMI fecham as portas para o desenvolvimento comercial sustentável?
- 4 Rodada Doha: esperanças depositadas em 2008
- 5 Bananas: uma década na agenda da OMC
- 7 A OMC e o novo acordo de créditos às exportações da OCDE: as negociações no setor aeronáutico
- 9 UNESCO aborda relação entre cultura e comércio
- 10 Regionalismo Sul-Americano: uma visão estratégica a partir do Brasil
- 12 Acordos comerciais da América do Sul: unidade ou fragmentação?
- 15 Impacto dos acordos de livre comércio nos EUA sobre direitos trabalhistas, emprego e desenvolvimento sustentável nas Américas
- 19 O cenário dos biocombustíveis na América do Sul e a liderança brasileira
- 23 Aplicação de medidas antidumping a produtos chineses



International Centre for Trade
and Sustainable Development

FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS



DIREITOGV
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

As novas diretrizes do FMI fecham as portas para o desenvolvimento comercial sustentável?

Aldo Caliari*

A última avaliação do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre critérios de monitoramento das políticas cambiais de seus Membros ameaça as economias em desenvolvimento: são cada vez mais reduzidas as possibilidades de crescimento, criação de empregos e diversificação comercial.

Em junho passado, o FMI decidiu modificar as principais diretrizes de implementação do Artigo IV de seus Acordos¹. Essas diretrizes, criadas em 1977, regulamentam o papel do Fundo de monitorar políticas cambiais de seus Membros. Ironicamente, as revisões realizadas reduzirão as possibilidades de países em desenvolvimento (PEDs) fazerem uso efetivo de um modelo de crescimento baseado em comércio e exportações, o exato modelo que o FMI e sua instituição irmã, o Banco Mundial, têm recomendado a PEDs ao longo de mais de 20 anos.

Isso explica a forte reação do “Grupo dos 24”, uma coalizão de PEDs no FMI. Quando os planos para a nova linguagem foram revelados, o grupo mostrou-se receoso. Para esses países, a expansão dos princípios de orientação aos Membros pode fazer com que não haja distinção entre monitoramento de políticas cambiais e políticas nacionais.

O Conselho do FMI afirmou que a decisão de 2007 não criará novas obrigações aos Membros. As mudanças no novo documento, entretanto, não são pequenas. Elas afetarão em especial aqueles países que conseguiram estabelecer as condições cambiais necessárias para pro-

mover o comércio de forma controlada e, assim, favorecer o acúmulo de capital e o desenvolvimento.

De acordo com as novas diretrizes, os Membros devem evitar a “manipulação de taxas de câmbio do sistema monetário internacional para impedir o ajuste efetivo da balança de pagamentos ou para adquirir vantagens comparativas injustas em relação a outros Membros”. Aos princípios existentes que guiam a avaliação do Fundo sobre o que constitui “manipulação”, mais uma definição foi adicionada: “Os Membros devem evitar políticas cambiais que resultem em instabilidade externa”.

A decisão de 1977 também continha uma lista de situações que necessitava de revisão detalhada e poderia indicar a necessidade de novas discussões com algum Membro. As diretrizes revisadas acrescentam os seguintes conceitos: “não alinhamento fundamental das taxas de câmbio” e “déficits ou superávites maiores e mais prolongados nas contas correntes atuais”.

Como resultado, basta que as políticas dos Membros do FMI sejam prejudiciais a alguma noção de

VOCÊ SABIA?

A Agência Internacional de Energia (AIE) projetou o futuro da demanda global de energia nos próximos 25 anos com base em duas possíveis situações: (i) um “cenário referência”, resultado de um padrão de crescimento contínuo comum; e (ii) um “cenário alternativo”, resultado da implementação, por parte dos governos, de todas as políticas de redução do consumo de energia que se encontram sob análise atual.

- No “cenário referência”, previu-se que as necessidades primárias de energia mundiais cresceriam em 55% entre 2005 e 2030, a uma média anual de 1,8%. A demanda do petróleo alcançaria 116 bilhões de barris por dia em 2030, enquanto a demanda do carvão aumentaria em 73%.
- No “cenário alternativo”, a demanda por energia crescerá em 1,3% por ano. A demanda do petróleo em 2030 seria de 102 bilhões de barris por dia. Já a demanda do carvão teria queda significativa, tanto em termos absolutos quanto em termos de porcentagem. Ainda assim, as emissões de CO₂ em 2030 estariam 25% acima dos níveis atuais.

Fonte: Panorama Global de Energia, AIE, 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 esses 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.

“estabilidade externa” para que se tornem repreensíveis. De acordo com o diretor do Fundo, Rodrigo Rato, as novas diretrizes desejam colocar a instabilidade externa no centro do sistema de monitoramento.

O vice-diretor-gerente do FMI, John Lipsky, assegura que a decisão recebeu amplo apoio. O diretor executivo do FMI para a China, Ge Huayong, entretanto, afirma que as diretrizes foram votadas por uma minoria de países desenvolvidos que possuem muitos direitos de voto. Mas, segundo a imprensa relata, apenas dois países não teriam apoiado as mudanças.

Novas diretrizes afetam PEDs

As novas decisões ocorrem após meses de pressão por parte dos Estados Unidos da América (EUA) sobre o FMI para persuadir o governo chinês a reavaliar a taxa de câmbio do Yuan, apontada como uma das grandes responsáveis pelo aumento do déficit comercial dos EUA. Pode ser mera coincidência, mas a decisão utiliza a expressão “não alinhamento fundamental das taxas de câmbio”, exatamente a mesma linguagem de um projeto de lei atualmente em análise no Congresso estadunidense.

A decisão é um retrocesso não somente para a China, mas para qualquer PED que busque o desenvolvimento por meio de exportações. Nos últimos anos, especialmente em reação ao colapso de 1977, diversos PEDs asiáticos buscaram aumentar seus níveis de reservas para se protegerem de ataques especulativos, sem precisar recorrer ao FMI. As compras massivas de moeda estrangeira realizadas por esses países resultaram em baixas taxas de câmbio, melhora da competitividade e acúmulo de superávit. Ademais, a apreciação da moeda – resultado dos crescentes rendimentos provenientes das exportações – levou a novas intervenções nos fluxos de capitais e no mercado de câmbio e à manutenção da mesma em níveis baixos.

Essa tendência tem sido adotada por alguns países na América Latina como, por exemplo, a Argentina. Após o colapso

do modelo “um para um” (dólar = peso), que se seguiu à crise financeira de 2002, a manutenção contínua de uma taxa de câmbio competitiva para exportação tem sido um dos fatores-chave da obtenção de índices de crescimento bem-sucedidos². É importante lembrar, entretanto, que a Argentina não teria conseguido manter esse regime se o país não tivesse pago parte do seu grande volume de empréstimos ao FMI, que insistia na flutuação da taxa de câmbio como condição para a renovação do contrato de empréstimo.

O papel da taxa de câmbio como ferramenta para políticas de desenvolvimento nacional

A utilização da taxa de câmbio como instrumento para a melhora do desempenho comercial de produtores domésticos baseia-se em uma sólida avaliação das experiências históricas de PEDs que se desenvolveram com sucesso graças ao comércio. Segundo alguns economistas, todos os países que fizeram isso podem manter taxas de câmbio atrativas aos exportadores por longos períodos de tempo³. Por outro lado, a reavaliação das taxas de câmbio tem impactado negativamente nas perspectivas de competitividade, renda e crescimento⁴.

A Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês) assegura que a taxa de câmbio é um importante instrumento para a promoção de incentivos aos produtores domésticos, especialmente

àqueles que investem em setores não tradicionais de exportação. Consequentemente, uma baixa taxa real pode não somente aumentar o volume de exportações, mas também diversificar a sua composição. Alguns economistas, como Dani Rodrik, vão mais além e afirmam que uma depreciação confiável e sustentável da taxa de câmbio deve constituir a “política industrial mais eficaz que existe”⁵. Roberto Frenkel, por sua vez, notou que a intervenção do banco central no mercado cambial deveria sinalizar a estabilidade

...o FMI decidiu modificar as principais diretrizes de implementação do Artigo IV de seus Acordos I. Essas diretrizes, regulamentam o papel do Fundo de monitorar políticas cambiais...

de uma taxa de câmbio competitiva, de modo a incentivar as indústrias comerciais, reduzir a incerteza dos investimentos e dos empregos e impedir uma balança de pagamentos insustentável e com tendências deficitárias⁶. Uma taxa de câmbio real e competitiva gera mais empregos não só nos setores de comércio como também nos setores não comerciais.

É difícil, contudo, acreditar que a credibilidade do Fundo enquanto instituição multilateral não será prejudicada pelo resultado do relatório.

Por definição, uma taxa de câmbio “sustentável” e “estável” – necessária a uma estratégia de desenvolvimento de sucesso baseada em exportações – demandaria certo grau de intervenção governamental sobre a taxa de câmbio e a política monetária. Esse é exatamente o tipo de intervenção que o FMI tenta eliminar com sua nova decisão, que identifica “grandes e prolongados superávits de conta corrente” como um fator que o leva a corrigir (neste caso, reavaliar) a taxa de câmbio.

A decisão também levanta uma série de questões sobre o grau de “cuidado” por parte das autoridades do FMI, que deve aumentar significativamente. Uma das principais dificuldades é avaliar o que constitui “manipulação”. De fato, não há acordo entre os economistas sobre o que consiste “desalinhamento” de moeda ou até que ponto um desalinhamento deve ser tolerado. As decisões de 1977 referentes à intenção de “conseguir vantagens comparativas injustas” deixavam alguns espaços aos PEDs para a implementação de políticas intervencionistas orientadas por prioridades específicas para o desenvolvimento de cada um dos países. Agora, a interpretação das novas expressões “resultar em estabilidade externa” ou “desalinhamento monetário”, tal como se fossem situações objetivas, ficará provavelmente a cargo do próprio FMI. A esse respeito, certamente, não é nada confortável pensar que o FMI é uma instituição na qual a decisão de 2007 foi aprovada “por

uma minoria de países desenvolvidos que possuem muitos direitos de voto”.

A avaliação do FMI perdeu uma importante oportunidade de abordar uma questão de extrema importância para os PEDs que tentam desenvolver-se por meio do comércio. Assim como uma taxa de câmbio estável e competitiva ajuda os países a melhorar seu desempenho comercial, a volatilidade da mesma em curto prazo é prejudicial a tal desempenho, pois impede quaisquer esforços voltados para investimentos sustentáveis e previsíveis em atividades econômicas orientadas à exportação. De fato, sinais mais adequados nesta área resultariam em muito mais progresso nas capacidades de fornecimento do que em toda a agenda de Ajuda para o Comércio da OMC.

Taxas de câmbio desalinhadas entre países que emitem moedas fortes frequentemente geram impactos bruscos nas taxas de câmbio de PEDs (conhecidos como *exchange rate overshoot*), com a supervalorização ou desvalorização da moeda, ciclos de crescimento e recesso repentinos (*boom and busts cycles*). Isso afeta até mesmo aqueles países que têm suas estruturas básicas consideradas em “boa forma”. Diversas organizações da sociedade civil abordam essa grande assimetria em uma carta enviada em 2003 ao Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívidas e Finanças da OMC: “Desde o fracasso do sistema *par value* de Bretton Woods nos anos 70, a instabilidade e o desalinhamento de taxas de câmbio têm distorcido as vantagens comparativas reais, o valor de concessões tarifárias e medidas de liberalização comercial baseadas em preços acordados durante sucessivas negociações comerciais. Ao perder sua influência sobre países cujas moedas servem de reserva internacional, o FMI provou que é um instrumento ineficaz para monitorar as políticas monetárias de tais países”.

Está claro que os países com maior influência no FMI não estão dispostos a permitir que o Fundo desempenhe um papel de “coordenador” ou “árbitro” das taxas de câmbio de países que possuem moedas fortes. Ao perceber este “vácuo”, a UNCTAD solicita, em seu último relatório sobre Comércio e Desenvolvimento, a elaboração de um novo código de conduta, que sujeitaria as mudanças das taxas de câmbio à supervisão multilateral⁷.

O relatório de monitoramento foi parte importante de uma estratégia de médio prazo do FMI organizada por Rodrigo Rato

para revigorar a abalada credibilidade e relevância da instituição no contexto da economia global. É difícil, contudo, acreditar que a credibilidade do Fundo enquanto instituição multilateral não será prejudicada pelo resultado do relatório. Dadas as “coincidências” entre os objetivos do governo estadunidense e os resultados da decisão, já não há mais

Uma taxa de câmbio real e competitiva gera mais empregos não só nos setores de comércio como também nos setores não comerciais.

esperanças de que o FMI possa desempenhar um papel imparcial de supervisão multilateral das taxas de câmbio. Ademais, a maneira óbvia como a decisão não levou em conta a vontade dos ministros do G-24 mostra, mais uma vez, quão insignificante é a voz dos PEDs para o Fundo.

Com a existência de um constante fluxo de pagamentos ao FMI, credibilidade e qualidade são o que resta à Instituição para ganhar a atenção dos governos dos PEDs. Neste sentido, é muito provável que o número de países que dão importância à supervisão do Fundo deve diminuir.

**Aldo Calia é diretor do projeto “Re-thinking Bretton Woods”, do Center of Concern, Washington, EUA.*

¹ FMI, Bilateral Surveillance over Members’ Policies, 15 jun. 2007 (Decisão de 2007), Parte II.

² Frenkel, Roberto, 2007. Argentina’s monetary and exchange rate policies after the convertibility regime collapse.

³ Agosin e Tussie, 2003. Trade and growth: new dilemmas in trade policy.

⁴ UNCTAD. 2007:28. Trade and development report.

⁵ Rodrik, Dani, 2004. Growth Strategies. Harvard University.

⁶ Frenkel, 2004. In diversity in development: reconsidering the Washington consensus. FONDAD.

⁷ UNCTAD, 2007:29.

Rodada Doha: esperanças depositadas em 2008

Apesar de o prazo para o término da Rodada Doha ter sido prorrogado até o final de 2008, diplomatas em Genebra parecem estar mais otimistas quanto à conclusão dos sete anos de negociações comerciais multilaterais.

Em 30 de novembro passado, o Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy, afirmou aos Membros que a Rodada Doha somente poderá ser concluída com êxito ao final de 2008 se os governos conseguirem chegar a um consenso quanto a parâmetros gerais de liberalização – as “modalidades”, na linguagem da OMC – em agricultura e acesso a mercado de bens não agrícolas (NAMA, sigla em inglês).

Os presidentes dos grupos de negociação sobre agricultura e NAMA deveriam ter apresentado textos revisados sobre essas modalidades no início de dezembro, mas o prazo foi prorrogado para final de janeiro ou início de fevereiro de 2008. Desta forma, os Membros terão mais tempo para chegar a um acordo sobre uma série de questões ainda não resolvidas.

Lamy traça panorama para 2008

Pascal Lamy afirmou que, uma vez que as modalidades sejam acordadas, dois principais processos devem ocorrer em paralelo em 2008: a constituição da lista de concessões tarifárias para acesso a mercado de bens agrícolas, industriais e serviços e a finalização das demais negociações em outras áreas da Rodada Doha, que incluem: (i) mudanças nas regras da OMC para subsídios, antidumping e acordos comerciais regionais; (ii) estabelecimento de um registro para denominações de indicações geográficas para vinhos e destilados; (iii) liberalização de bens e serviços ambientais; e (iv) um possível novo tratado para facilitação de comércio.

Outras questões relacionadas a regras também devem ser resolvidas, como emendas às provisões da OMC sobre tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento (PEDs) e disciplinas para solução de controvérsias.

O Diretor Geral da OMC procurou atenuar os temores de que alguns temas sejam deixados de lado com o passar do tempo. Para Lamy, todas as questões em pauta fazem parte do “compromisso único” acordado em Doha. Desta forma, ele aconselhou os Membros que possuem interesses em

outras áreas de negociações a continuar trabalhando no mesmo ritmo que os demais grupos de negociação. Lamy também ressaltou que a segunda metade do tempo de prorrogação da Rodada começa em janeiro e que os Membros devem lembrar que “o tempo de prorrogação de qualquer esporte é limitado”.

Discursos oficiais contradizem negociações em Genebra

De acordo com um especialista de comércio, o nível de comprometimento e o espírito de cooperação entre os Membros, especialmente nas negociações agrícolas, nunca foi tão alto como nas últimas semanas. Entretanto, fora da OMC, o discurso é diferente.

Oficiais do governo francês, por exemplo, permanecem céticos em relação à conclusão das negociações em 2008. O Ministro da Agricultura, Michel Barnier, afirmou em novembro que o Comissário de Comércio da União Europeia (UE), Peter Mandelson, havia chegado ao limite de seu mandato de negociação e que quaisquer concessões além daquelas já oferecidas não eram realistas. O Japão, por sua vez, foi criticado por oficiais dos Estados Unidos da América (EUA) por tomar uma posição excessivamente defensiva nas negociações agrícolas. Kamal Nath, Ministro de Comércio e Indústria da Índia, acusou os países desenvolvidos (PDs) de tentarem perpetuar as distorções do comércio internacional, contraditórias à missão da Rodada Doha de colocar o desenvolvimento no centro das negociações.

Agricultura e NAMA

As negociações agrícolas têm ganhado força desde o início de novembro desse ano. A despeito do sentimento geral de otimismo, entretanto, nenhum avanço importante ocorreu em dois temas centrais: subsídios e cortes tarifários.

O cenário de NAMA é marcado pelo impasse quanto a uma série de questões. Destaca-se a falta de equilíbrio entre o comprometimentos de PEDs e PDs, além da disparidade nos níveis de com-

promissos almejados nas negociações de tarifas industriais (em comparação às negociações agrícolas). Fontes acreditam que as negociações em NAMA devem progredir somente se houver avanço nas negociações agrícolas.

Preparação para a grande negociação

Mesmo que agricultura e NAMA continuem a determinar o ritmo da Rodada Doha, os Membros da OMC reconhecem a importância de outros temas para a conclusão de um acordo em 2008 e concordam com a necessidade de esboçarem novos textos logo após a publicação das propostas para agricultura e NAMA.

Em 30 de novembro, o presidente das negociações de regras, Guillermo Valles Games, publicou um texto que apresenta potenciais emendas para subsídios e provisões compensatórias, como a inclusão de novas disciplinas para subsídios à pesca.

O documento de 93 páginas não contém parêntesis nem espaços em branco. O presidente Valles Games ressaltou que seu objetivo foi estimular reflexões sérias sobre padrões gerais para os possíveis resultados das negociações. Ele também afirmou que os trabalhos para a resolução de problemas específicos começariam somente em fevereiro de 2008. El Presidente acredita que os Membros discordarão de algumas de suas propostas, mas pediu para que todos analisem o inteiro teor de seu texto e considerem com cuidado os elementos que correspondem a suas demandas e interesses, ao invés de concentrarem-se nos elementos dos quais discordam.

Os Membros devem avaliar a proposta de Valles Games durante a reunião do grupo de regras nos dias 12, 13 e 14 de dezembro. Também espera-se um texto para as negociações de facilitação de comércio. Fontes afirmam que os textos sobre serviços e bens ambientais podem ser elaborados em pouco tempo.

Tradução e adaptação de artigo originalmente publicado em BRIDGES Monthly Review. Vol. 11, No. 7 nov. 2007.

Bananas: uma década na agenda da OMC

Manuel Chiriboga*

Edwin Vásquez**

A banana, fruta mais consumida no mundo desenvolvido, é o produto com o litígio mais longo na história da Organização Mundial do Comércio (OMC). Por conta da banana, os países latino-americanos litigam com a União Europeia (UE) no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (OSC) desde 1993.

Durante mais de dez anos, a UE foi acionada seis vezes nas instâncias de solução de controvérsias multilaterais, uma no marco do GATT e as demais na OMC. Em que pese os inúmeros casos propostos por países latino-americanos produtores dessa fruta na OMC, ainda não se chegou a uma solução real e justa a um dos conflitos mais estudados no comércio internacional.

No que tange à importação de bananas, a política comunitária da UE buscou preservar os compromissos assumidos por alguns de seus Membros com países da África, Caribe e Pacífico (grupo ACP) e seus territórios ultramar¹. De modo geral, tais compromissos asseguravam acesso preferencial das bananas cultivadas nessas regiões ao mercado do bloco europeu. Em junho de 1993, criou-se o Mercado Comum de Bananas, cerne das disputas comerciais que envolveram a UE na OMC.

O mercado de bananas da UE

Com um consumo anual de cerca de 4 milhões de toneladas, a UE transformou-se no principal importador de bananas, responsável por 35% do consumo mundial. Além disso, seus Membros aumentaram de 13 para 27, o que implicou em um incremento constante no consumo e, portanto, maior interesse dos países produtores em

obter acesso irrestrito a esse mercado. Atualmente, o acesso ao mercado europeu de bananas encontra-se dividido em dois segmentos: o dos países ACP, que desfrutam de uma preferência tarifária de 100%, e o dos países não-ACP, que pagam uma tarifa de 176 euros por tonelada.

Além dos países do grupo ACP, os maiores fornecedores de bananas ao mercado europeu são, em ordem de importância: Equador, Costa Rica, Colômbia e Panamá, os quais respondem por 73% do abastecimento total. No grupo ACP, Camarões e Costa do Marfim são os maiores fornecedores, responsáveis por 12% do mercado total. De 1993 até hoje, a participação de todos esses países variou em função dos diferentes regimes de importação de banana adotados pela UE.

O gráfico 1 apresenta, de forma comparativa, o grau de aproveitamento do acesso ao mercado europeu em termos de volume exportado durante o primeiro regime, que teve início com a normativa europeia 404/93 e suas posteriores reformas em 1997, 2001 e 2005. A análise mostra que os países que mais tiraram proveito do acesso ao mercado europeu, independentemente da política implementada pelo bloco, foram Colômbia e Camarões. No caso específico do Equador, os resultados

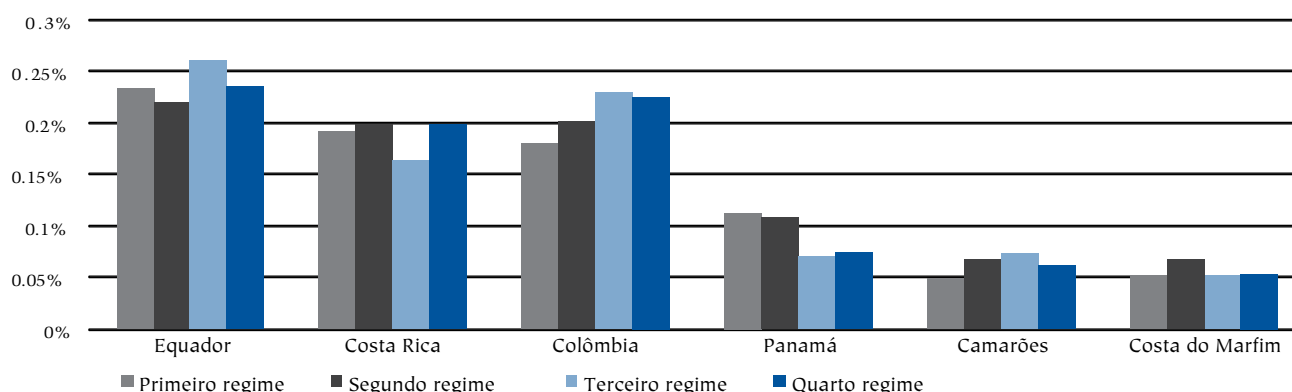
variaram de acordo com os diferentes regimes adotados e o país conseguiu maior participação no mercado europeu a partir de 2002. A Costa Rica, por sua vez, manteve uma participação estável. O Panamá teve sua participação nitidamente afetada pelas duas últimas alterações ao regime.

Os resultados das diferentes reformas na política da UE também podem ser verificados pelo crescimento médio do nível de participação no mercado europeu no período que vai de 1995 a 2006. As informações do Gráfico 2, que registra o comportamento das exportações em toneladas, confirmam que houve maior aproveitamento por parte de Camarões e Colômbia, países que apresentaram taxas de crescimento de 4.5% e 4%, respectivamente. O Equador aumentou sua participação em 3.9%, a Costa Rica em 3.3% e a Costa do Marfim em 2.5%. O Panamá foi o país mais prejudicado com a política comunitária, com uma queda de 1.9%.

Apesar de ainda ser o maior fornecedor de banana à UE, o desempenho comercial do Equador tem sido afetado pelo crescente dinamismo da Colômbia e de Camarões, esse último o grande beneficiado pela política comunitária para os países do grupo ACP.

IMPORTAÇÕES DE BANANA - UE PARTICIPAÇÃO PAÍSES

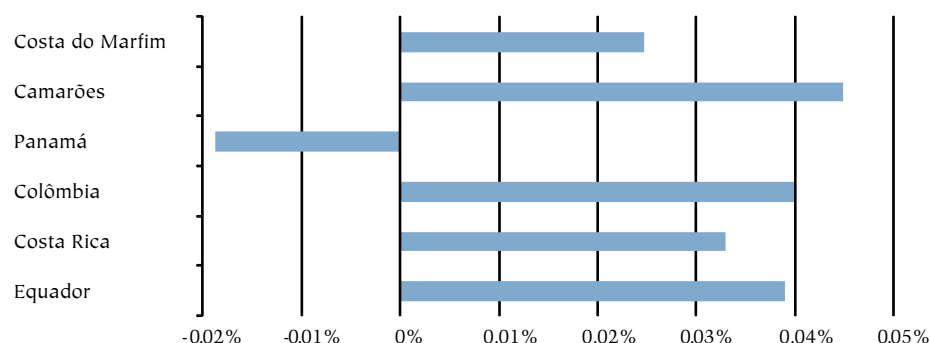
Ao final de cada regime



FONTE: Eurostat

CRESCIMENTO MÉDIO - PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DA UE

Período 1995 - 2006



FONTE: Eurostat

A normativa 404/93 e a OMC

Durante anos, o mercado de banana da UE desenvolveu-se em função dos regimes nacionais de cada Membro, caracterizados ou pela abertura irrestrita à importação da fruta ou por proibições quantitativas e tarifárias, que variavam de acordo com os interesses de cada país em relação aos países ACP e seus territórios ultramar.

O Mercado Comum de Bananas, implementado na UE pela normativa 404/93, foi criado para que houvesse um equilíbrio econômico no mercado interno, pois os acordos preferenciais precisavam garantir bons preços. Isso colocou fim aos regimes nacionais de importação de bananas em prol de um regime comunitário, o que, por sua vez, colocou fim a muitos benefícios ora outorgados a países fornecedores.

O regime de importações da UE incluiu: (i) limitações quantitativas, que tomaram a forma de contingentes tarifários para bananas originárias de países não-ACP; (ii) tarifas altíssimas, que restringiam o acesso de volumes superiores a esses contingentes; e (iii) um sistema de licenças que tornava custosa a banana não-ACP, incentivava investimentos nas regiões protegidas e provocava uma re-orientação das políticas de comercialização das empresas transnacionais, em especial as estadunidenses.

O regime de bananas foi adotado em julho de 1993, mas foi somente em 1994 que as reformas tiveram início na UE, resultado das decisões do OSC a favor dos países demandantes – a princípio no GATT e, desde 1995, na OMC. A UE havia violado inúmeras normativas multilaterais, em especial

o princípio de não-discriminação, frente a bananas originárias dos países não-ACP.

Na posição de maior exportador mundial de bananas, o Equador tem sido ator importante nesses casos desde sua entrada na OMC, em 1 de janeiro de 1996. O país foi responsável por cinco das seis demandas contra o regime comunitário de bananas, às quais se uniram outros países: Guatemala, México, Panamá e EUA. Esses cinco países provaram na OMC que as políticas de bananas da UE eram contrárias à normativa comercial multilateral. Isso também estabeleceu um marco histórico: pela primeira vez uma disputa comercial foi retaliada no marco do Acordo Multilateral de Serviços, o que gerou precedentes que transcenderam o próprio conflito das bananas.

Apesar de ter vencido todas as demandas apresentadas, o Equador não conseguiu, até o presente momento, uma abertura no mercado comunitário que favoreça a exportação de suas bananas. O país, que avaliou o prejuízo gerado pelas políticas da UE sobre sua economia em US\$ 240 milhões, tampouco conseguiu um ressarcimento efetivo por tais danos econômicos.

Em que pese os bons resultados alcançados na OMC, o Equador não conseguiu assegurar que a UE retirasse, de fato, as restrições ao livre acesso das bananas equatorianas ao mercado europeu. Após negociações em 2001, a UE passou a aplicar um sistema único de tarifas a todos os Membros da OMC, em conformidade com o princípio da nação mais favorecida. Essa tarifa, entretanto, é extremamente alta e ainda existe tratamento diferenciado aos países do grupo ACP, o que enfraquece o espírito,

as conclusões e as recomendações do laudo arbitral da OMC de 1 de agosto de 2005.

Possíveis cenários para o futuro

Com esse panorama em mente, será de extrema importância aos produtores de bananas a decisão que a OMC deve proferir em 2008 em relação à demanda apresentada no início de 2007. Também é importante destacar o início das negociações para a assinatura do Acordo de Associação entre a UE e os países Membros da Comunidade Andina de Nações (CAN) e entre a UE e os países do Mercado Comum Centro-Americano. É possível que esses acordos constituam um novo marco para a solução de antigos conflitos. No momento, entretanto, não se vislumbra nenhuma concessão de preferências que melhore o acesso dos países da América Latina ao mercado europeu.

Neste contexto, a única solução que se apresenta é o cumprimento da Ata de Entendimento da Rodada Doha, que prevê o fim da possibilidade de não aplicação (*wai-ver*) do Artigo 1 do GATT/94. Com isto, os países do grupo ACP deverão pagar a tarifa vigente a terceiros países para vender suas bananas. Não é certo que a UE ampare-se nas exceções ao Artigo 1 do GATT/94, permitidas pelo artigo XXIV da OMC. O grande período de preferências já outorgadas aos países do grupo ACP permite que eles concorram em pé de igualdade com os países latino-americanos, especialmente com o Equador, onde há uma reduzida presença de empresas multinacionais.

Finalmente, é preciso revisar o mecanismo multilateral de solução de controvérsias para que haja um sistema eficiente e justo. Somente isso permitirá às economias em desenvolvimento aproveitar amplamente as vantagens das reformas comerciais. Este é o desafio das reformas da agenda de Doha, o que certamente não será alcançado por meio de acordos comerciais bilaterais e inter-regionais.

**Manuel Chiriboga é membro do Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
**Edwin Vásquez é do Observatorio del Comercio Exterior.*

¹ Os países ACP produtores de banana são: Costa do Marfim, Camarões, Santa Luzia, Belize, Jamaica, São Vicente e Granadinas, Suriname, Somália, Cabo Verde, Dominica, Granada. Os principais territórios ultra-mar produtores de banana são: Ilhas Canárias (Espanha), Guadalupe e Martinica (França).

A OMC e o novo acordo de créditos às exportações da OCDE: as negociações no setor aeronáutico

José Serrador Neto*

No último dia 30 de julho foi assinado, no Rio de Janeiro, o Entendimento Setorial sobre Créditos à Exportação de Aeronaves Civis. Esse entendimento e, em especial, a participação inédita do Brasil na sua negociação tem origem no longo histórico de contenciosos entre Embraer e Bombardier na OMC. A assinatura do Entendimento Setorial sobre Créditos à Exportação de Aeronaves Civis (Entendimento) concluiu mais de dois anos de difíceis negociações no âmbito da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Classificado de “histórico” pela OCDE, o Entendimento estabelece regras que disciplinam o apoio público por meio de mecanismos financeiros (créditos diretos, refinanciamentos, seguros e garantias de crédito) à exportação de aeronaves civis. Com isso, incentivam-se produtores e consumidores destes bens a priorizar, em suas decisões de produção, a comercialização e a aquisição, aspectos relacionados ao preço, qualidade e desempenho dos aviões vis à vis as condições financeiras de apoio público às exportações.

Essa nova versão do Entendimento, assinada em 2007 teve sua versão original, assinada em 1986 da qual o Brasil não era signatário. Tanto na sua versão original quanto na atual, o Entendimento é um anexo do Arranjo sobre Diretrizes para Créditos à Exportação da OCDE, em vigor desde 1978, que constitui referência institucional e legal para as disposições sobre créditos à exportação incluídas no Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC.

O Brasil no mercado de aeronaves civis e a reação internacional

Para o Brasil, a assinatura do Entendimento é um fato muito auspicioso. Entre 1986 - data de entrada em vigor da versão original do Entendimento - e 2007, o Brasil consolidou-se como um dos grandes protagonistas no comércio internacional de aeronaves civis, a partir da atuação da Embraer e de seus fornecedores altamente especializados. Nessa condição, o país enfrentou, no mercado internacional, condições de concorrência distorcidas devido à maior capacidade dos países desenvolvidos em oferecer financiamentos e garantias de crédito a seus produtores em condições que, além de se distanciarem daquelas prevalentes no mercado, revelavam baixo grau de preocupação em relação ao real risco comercial das operações.

O novo cenário global com regras que promovem o equilíbrio competitivo em termos de apoio oficial entre os quatro principais fabricantes de aeronaves civis¹ não se estabeleceu através de uma simples negociação no âmbito da OCDE do dia para a noite. Os passos tomados no processo de competição entre Embraer e Bombardier foram importantes para que essas negociações fossem viáveis.

Em 1996, após a Embraer ter apresentado ao mercado seu primeiro jato regional – o Embraer 145 – uma ação diplomática abrangente foi apresentada, junto à OMC, contra o Brasil pelo Canadá, com vistas a proteger seu fabricante nacional (a Bombardier). Naquele momento, a Bombardier, conglomerado industrial com participações na área de transportes, jatos comerciais e executivos, detinha praticamente o monopólio das vendas de aeronaves comerciais com até 50 assentos.

O Canadá questionava um instrumento brasileiro para financiamento à exportação – o PROEX Equalização. A queixa canadense residia no fato de o PROEX, em determinadas situações, ter o potencial de equalizar os juros do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), reduzindo desta forma a taxa efetiva de juros à níveis abaixo daqueles praticados nos mercados internacionais. Simultaneamente, o Brasil também solicitou consultas diplomáticas, no âmbito da OMC para questionar três programas de apoio às exportações canadenses: o *Canada Account*, o *Technology Partnership Canada* (TPC) e alguns financiamentos do banco canadense de créditos a exportações – o *Export Development Canada* (EDC).

De 1996 a 1998, os governos brasileiro e canadense tentaram resolver o contencioso em consultas diplomáticas. Após diversas tentativas mal sucedidas de diálogo, em 1998, foram estabelecidos os Painéis pelo

Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (OSC): um para questionar o programa Brasileiro PROEX² e outro, os programas de apoio do governo canadense a Bombardier³.

Os casos Brasil-Canadá

A primeira rodada de Painéis na OMC foi de extrema importância para a diplomacia brasileira, que, ainda não havia participado de uma disputa de tamanha dimensão processual e política. Vale o registro de que, em 1996, apenas um ano após a entrada em vigor dos acordos firmados na Rodada Uruguai, pouca ou quase nenhuma era a jurisprudência disponível a respeito de como funcionariam os acordos, como seriam resolvidas as “áreas cinzentas” neles constantes e principalmente como se desenvolveria um processo no âmbito das novas regras do OSC.

Os anos de 1998 e 1999 foram marcados por uma disputa bilateral ferrenha entre Brasil e Canadá no âmbito da OMC. Ambos os governos, fizeram o possível para apresentar defesas sólidas num tema em que o peso dos argumentos jurídicos quase que se igualava aos da argumentação técnica.

Como resultado dessa primeira rodada de Painéis, ocorreu o esperado por parte da opinião pública internacional: uma dupla condenação. O programa brasileiro PROEX - Equalização, já então na sua segunda versão, foi condenado *per se*, ou seja, na forma em que estava escrito, englobando todas as operações de apoio às exportações da Embraer nele enquadradas, independente das condições oferecidas pelo programa ao importador.

Além do programa brasileiro, foram condenados os programas canadenses *Canada Account* e *TPC*, identificados pelo Painel como subsídios proibidos às exportações. No caso do *Canada Account*, tratava-se de um programa de apoio oficial de uso exclusivo do Primeiro Ministro canadense e do qual

nem ao Parlamento canadense deveriam ser prestadas contas. O TPC era um programa de financiamento à pesquisa e desenvolvimento, cujo pagamento de suas prestações estaria vinculado ao sucesso do programa. Sobre os financiamentos do EDC, o bloqueio por parte do governo canadense à abertura de informações essenciais à avaliação do apoio governamental inviabilizou a demanda brasileira, sem que fossem aplicadas inferências negativas (i.e. a não apresentação de provas, em determinadas circunstâncias, pode levar a uma condenação direta). Isso deixou, posteriormente, o Órgão de Apelação da OMC extremamente contrariado.

Em janeiro de 2001, após a conclusão da primeira rodada de Painéis – que resultou na interrupção dos programas canadenses e, no caso brasileiro, na reformulação do PROEX – foi ainda concedido ao Canadá o direito de aplicação de restrições comerciais a exportações brasileiras. O objetivo era compensar o Canadá pela não retirada do subsídio referente às aeronaves entregues no âmbito do PROEX I e II. Na visão do governo brasileiro, a mudança das regras de aplicação do PROEX I e II a vendas já efetivadas representaria uma quebra de contrato inadmissível.

Naquele momento, o Canadá tinha três alternativas: (1) aplicar direitos de retaliação sobre produtos brasileiros; (2) retornar às mesas de negociação para fixar novas bases de competição; ou (3) buscar mais subsídios do governo canadense. Essa terceira foi a escolhida. Naquele momento, Embraer e Bombardier participavam de uma campanha de venda de 150 aeronaves para a empresa Air Wisconsin e o então Ministro da Indústria e Comércio canadense, Brian Tobin, afirmou que concederia todo o apoio necessário para que a Bombardier vencesse. Com isso, uma nova rodada de Painéis foi desencadeada.

A segunda rodada de Painéis teve resultados extremamente positivos para o Brasil: no Paineis aberto pelo Canadá⁴, o PROEX foi considerado 100% em conformidade com as regras da OMC; no aberto pelo Brasil⁵, diversas transações de financiamento às exportações canadenses foram condenadas, o que resultou no direito de aplicar restrições comerciais contra o Canadá.

Neste contexto, o cenário competitivo que se alinhavava era de direitos cruzados de retaliação não exercidos, até porque o fluxo de comércio bilateral Brasil-Canadá no Capítulo de Aeronaves Civis era praticamente

nulo e a aplicação de direitos a produtos de outros setores impactaria outras cadeias produtivas e, conseqüentemente os interesses de consumidores finais em ambos os países. A não aplicação dos direitos deixava a sensação de falta de eficiência do sistema multilateral de comércio. De fato a retaliação não teria qualquer impacto sobre os efeitos negativos já gerados pelos subsídios na dinâmica de competição das empresas do setor aeronáutico e poderia prejudicar os interesses dos consumidores dos dois países, se aplicadas a outros produtos e setores.

O retorno às negociações e o entendimento da OCDE

Concluídos os Painéis na OMC, Brasil e Canadá decidiram reiniciar discussões no plano diplomático com vistas ao desenvolvimento de um acordo bilateral. O objetivo era que esse entendimento bilateral contivesse parâmetros econômicos para minimizar o impacto da variável financiamento nos processos de aquisição de aeronaves. O problema é que num mercado altamente oligopolizado como o de jatos regionais, ficava latente o caráter “de soma zero” em tudo o que se discutia, ou seja, a margem de barganha necessária a qualquer negociação estava ausente.

Após dois anos, Brasil e Canadá decidiram interromper as intensas negociações. Além das dificuldades próprias de uma negociação bilateral de cunho setorial, surgia um fato novo no cenário plurilateral: o entendimento setorial de aeronaves civis da OCDE iniciava sua revisão. Assim, diante da dificuldade de avanços no plano bilateral e das novas oportunidades no plano plurilateral, o Brasil decidiu aceitar o convite proposto pela OCDE e participar das negociações.

O país entrou no processo como negociador pleno, mas com direito a deixar as negociações a qualquer momento. Aproveitou-se, assim, a oportunidade que se oferecia e, sob a competente coordenação do Itamaraty, foi mobilizada uma equipe de negociadores que reuniu representantes dos Ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do BNDES e da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação. O Brasil participou ativamente das negociações, formulou propostas concretas e influenciou intensa e diretamente os resultados das negociações.

O novo Entendimento inclui disciplinas relativas a prazos de pagamento, taxas de juros e prêmios de risco das operações; torna, assim, os termos e condições de

financiamento mais compatíveis com os riscos das operações (e das empresas nelas envolvidas) e com parâmetros de mercado. Os signatários do Entendimento se comprometem a não oferecer, em apoio às exportações de aeronaves civis, termos e condições mais favoráveis do que aquelas negociadas no acordo.

Em suma, pode-se afirmar que o acordo contribuirá para reduzir as distorções competitivas derivadas da capacidade diferenciada dos países para utilizar apoio oficial na exportações de aeronaves civis. Para esse setor, tal evolução significa que parte expressiva das distorções até então vigentes nas regras multilaterais (OMC) aplicáveis à concessão de créditos oficiais à exportação será eliminada no âmbito da OCDE, conforme a equivalência de condições previstas no Entendimento.

É importante lembrar que a assinatura do novo Entendimento somente foi possível depois que Brasil e Canadá passaram por um desgastante processo no âmbito da OMC, que fez com que, independente da aplicação de medidas retaliatórias, os países voltassem à mesa de negociação. O processo na OMC fez com que os níveis de subsídios praticados (proibidos ou não) fossem reduzidos: ao gerar uma dinâmica de retalições comerciais, teve-se o efeito indireto de os dois países tornarem-se mais rigorosos no processo de concessão de apoio oficial a suas indústrias.

Os benefícios de toda essa evolução para o Brasil e para a cadeia aeronáutica nacional são muito claros, agora com um campo nivelado de competição entre os fabricantes em termos de financiamento oficial. Trata-se agora de aproveitar as oportunidades que o novo cenário inaugurado pela assinatura do Entendimento proporciona.

** José Serrador Neto é Diretor de Política de Comércio Exterior e Planejamento da Embraer, Coordenador de Negociações Internacionais da Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil e membro da Coalizão Empresarial Brasileira.*

¹ Embraer, Bombardier, Boeing e Airbus

² Paineis: Brasil – Export Financing Programme for Aircraft, DS46

³ Paineis: Canadá – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, DS70

⁴ Paineis: Brasil – Export Financing Programme for Aircraft – Second Recourse by Canada to Article 21.5 of the DSU (DS46bis)

⁵ Paineis: Canadá – Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft (DS222)

UNESCO aborda relação entre cultura e comércio

Um novo tratado internacional, que encoraja as partes a adotarem medidas para proteger a diversidade de expressões culturais ameaçadas pelo ritmo acelerado da globalização, entrou em vigor em março deste ano.

Desde o início da década de 80, o comércio internacional de bens culturais aumentou quase seis vezes: subiu de US\$ 9,5 bilhões em 1980 para US\$ 60 bilhões em 2002. De acordo com o Banco Mundial, as indústrias culturais e criativas são responsáveis por mais de 7% do PIB mundial, o que corresponde a um valor comercial global de US\$ 1,3 trilhão. São poucos, entretanto, os países que detêm as grandes exportações de produtos culturais: a Europa lidera, com 51,8%, seguida da Ásia (20,6%) e da América do Norte (16,9%). Os países ricos também dominam as importações desses produtos – mais de 90% do total mundial importado – com destaque para os Estados Unidos da América (EUA), Reino Unido e Alemanha. América Latina e África foram responsáveis por 3% e 1%, respectivamente, do comércio mundial de bens culturais em 2002.

Algumas estatísticas sobre a diversidade das expressões culturais surpreendem. Enquanto Hollywood detém 85% das rendas de bilheteria no mundo todo, apenas 2% da população mundial já assistiu a filmes africanos. Parece haver um decréscimo tanto na disseminação de bens culturais em escala global, como na produção e no acesso à diversidade de tais bens e serviços.

Além disso, as indústrias culturais substituem progressivamente as formas tradicionais de criação e disseminação do conhecimento, o que gera mudanças nas práticas culturais. A decrescente diversidade de idiomas é um exemplo interessante: existem mais de 6 mil idiomas vivos no mundo, mas aqueles utilizados no comércio e em novas tecnologias são cada vez mais dominantes. Por outro lado, estima-se que um idioma desaparece a cada duas semanas. A previsão é que 90% deles estarão extintos dentro dos próximos 100 anos.

Convenção sobre Diversidade Cultural

É com este contexto em mente que os membros da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO, sigla em inglês) adotaram, em outubro de 2005, a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade

de Expressões Culturais¹. O tratado, que entrou em vigor em março de 2007, reconhece que bens e serviços culturais não podem receber o mesmo tratamento que as *commodities*. A Convenção explicitamente permite que as partes protejam e promovam a diversidade de suas expressões culturais por meio de medidas que objetivem, por exemplo: proporcionar oportunidades de criação, produção e disseminação de atividades, bens e serviços culturais domésticos, o que inclui os idiomas; proporcionar às indústrias e atividades culturais domésticas independentes acesso efetivo aos meios de produção, disseminação e distribuição; proporcionar assistência financeira pública; e aumentar a diversidade de mídia, inclusive por meio de serviços públicos de transmissão.

As partes da convenção podem, ainda, tomar todas as medidas necessárias para proteger e preservar expressões culturais quando ficar estabelecido que elas encontram-se em séria ameaça de extinção ou quando necessitarem de proteção urgente.

Relação da convenção com as regras da OMC

Uma questão polêmica levantada durante as negociações para o novo tratado foi a forma pela qual os dispositivos da convenção iriam relacionar-se com as normas da Organização Mundial do Comércio (OMC). Os países contrários ao novo acordo, como os EUA, entendem que o principal objetivo da convenção deve ser legitimar a manutenção e possível expansão de medidas – adotadas por países como Canadá, China, França, Coreia do Sul e muitos outros – que visam restringir o ingresso, no mercado interno, de filmes e músicas estrangeiras, bem como outros produtos ou serviços culturais (revistas, transmissões audiovisuais, etc.). Os defensores do novo tratado, porém, consideram que sua realização, da forma como está, é necessária para salvaguardar a sobrevivência de suas identidades, idiomas e tradições culturais.

A convenção foi ratificada por 67 países e pelo bloco União Européia (UE). Os EUA votaram contra a convenção por acreditarem ser este um instrumento extre-

mamente falho, aberto a interpretações equivocadas e propenso a abusos. Os EUA ressaltaram, ainda, que a convenção não deve ser interpretada de modo a modificar ou prevalecer sobre direitos e obrigações previstos em outros acordos internacionais, especialmente os acordos da OMC. Esse país defende que potenciais ambigüidades no texto da convenção não devem ameaçar o que já foi conquistado ao longo dos anos pela comunidade internacional nas áreas de livre comércio, livre circulação de informações e liberdade de escolha quanto a expressões culturais e lazer.

As disposições relativas à relação da convenção com outros acordos internacionais são, de fato, ambíguas: de um lado, o texto afirma que as partes não estarão subordinadas a nenhum outro tratado; de outro, a convenção determina que nenhuma de suas disposições deve ser interpretada de modo a alterar direitos e obrigações previstos em outros tratados.

Dessa forma, caso haja uma disputa na OMC relativa a medidas tomadas por um país para proteger a diversidade de suas expressões culturais, o reclamado pode fazer referência aos direitos de proteção e promoção de expressões culturais previstos na convenção. O reclamante, por sua vez, pode invocar a cláusula que determina que a convenção não modifica as obrigações assumidas pelos países em outros tratados. Estados não-partes da convenção, como os EUA, não estarão vinculados às disposições da convenção de forma alguma. O jurista Joost Pauwelyn, no entanto, acredita que a OMC não deseja isolar-se desse processo de criação de novas regras internacionais, e, portanto, não deve fechar os olhos para iniciativas legislativas acordadas fora de seu contexto, quer haja consenso entre as partes envolvidas na disputa ou não.

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

¹ Expressões culturais são definidas como expressões que resultam da criatividade dos indivíduos, grupos e sociedades que tenham conteúdo cultural.

Regionalismo Sul-Americano: uma visão estratégica a partir do Brasil

Paulo Roberto de Almeida*

Muitas são as variáveis, internas e externas, que influenciam a integração sul-americana. Todas essas variáveis serão inquestionavelmente influenciadas pela posição e pela estratégia que venham a ser adotadas pelo Brasil. A intenção deste texto é a de refletir sobre algumas dessas opções brasileiras no tocante ao regionalismo sul-americano.

Uma visão realista sobre a evolução de médio e longo prazo do continente sul-americano não pode tomar como garantia a constituição de um bloco político-econômico próprio à região, a despeito do forte engajamento político, diplomático e econômico dos principais atores, sobretudo do Brasil, nesse esforço.

Por um lado, há um conjunto de fatores internos que influenciam a evolução integracionista. Dentre esses fatores, destacam-se questões de fato como um continente caracterizado pelo distanciamento físico, por desigualdades sociais e por assimetrias estruturais. Adicionalmente, há um conjunto de elementos políticos internos, tais como: a conformação das políticas econômicas nacionais (propensas à interdependência ativa ou mais nacionalistas); a baixa dinâmica do crescimento econômico dos países da região; a dominância de forças políticas de inclinação oposta à integração comercial e econômica, que se relacionam com as descontinuidades no próprio projeto voltado para a América do Sul (ora mais econômico ora mais tendente a discutir integração física e energética).

O objetivo básico da integração... na visão brasileira, é a conformação de um imenso espaço integrado nos planos econômico-comercial e físico-logístico.

Existem, por outro lado, os fatores externos, dentre os quais destacam-se os representados por políticas de abertura a acordos comerciais, principalmente os propostos pela principal potência hemisférica (e mundial), os Estados Unidos da América (EUA). A possibilidade de acesso consolidado ao grande mercado estadunidense e

a perspectiva de investimentos diretos de tal origem nos países dispostos a assinar os acordos de livre comércio tornam-nos atrativos para quase todos os países da América do Sul. As únicas exceções a essa linha são os grandes países da região, Brasil e Argentina – justamente os que sofrem a maior incidência do protecionismo setorial estadunidense.

Elementos estratégicos no contexto do regionalismo sul-americano

Dentre os eventos ou processos que podem influenciar o destino de qualquer projeto de integração mais profunda na América do Sul, os seguintes devem ser ressaltados:

- 1) Diferenciais de crescimento entre os vários países da região. Isso pode aumentar a distância entre eles e as dificuldades de qualquer projeto de integração uniforme, como já demonstrado pela experiência dos países do Cone Sul.
- 2) Amplitude e extensão de uma futura rede de acordos comerciais (em substituição à frustrada Área de Livre Comércio das Américas - ALCA), patrocinada pelos EUA, mas praticamente abandonada, atualmente.
- 3) Tensões ou mesmo conflitos entre países vizinhos, por razões de ordem histórica (como nos casos Chile, Bolívia e Peru; Colômbia e Venezuela; Venezuela e Guiana) ou pelo surgimento de pendências ligadas aos eventuais efeitos externos de instabilidades internas (no caso da Colômbia, por exemplo). Isso pode ser igualmente vinculado aos deslocamentos de populações, acesso a recursos estratégicos, como água e fontes de energia.
- 4) Capacidade brasileira de conceder acesso não recíproco a seu mercado, prestar cooperação em escala ampliada, mediar conflitos entre os países da região ou mesmo ter capacidade para alguma projeção militar.

- 5) Disponibilidade de fontes de financiamento para viabilizar a integração da infra-estrutura física e energética da América do Sul.
- 6) Necessários fortalecimento e consolidação do Mercosul, que deve ser a base de qualquer projeto de integração mais amplo na região.
- 7) Ampliação da capacidade de exportação de capitais por parte do Brasil, em especial pela via da internacionalização de suas grandes empresas.

Ademais, se a orientação for no sentido de uma integração física e energética, deve-se ainda considerar que: um esforço de planejamento estratégico que envolva os atuais processos sub-regionais de integração, como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), não parece ser facilmente administrável pela pluralidade de arranjos já existentes; as iniciativas de integração física podem ter dificuldades de financiamento dos projetos e complicações para sua implementação, que passarão agora a ser administrados pela Unasul, com o possível complemento financeiro do novo Banco do Sul; a implementação de projetos nas áreas de transportes, energia e comunicações deve ser vista no médio e no longo prazo, uma vez que a concepção, o desenho e a efetivação de cada um desses projetos envolve não apenas a obra de engenharia em si, mas igualmente uma complexa arquitetura financeira, quando não um prolongado processo de decisão política.

A visão brasileira

O objetivo básico da integração sul-americana, na visão brasileira, é a conformação de um imenso espaço integrado nos planos econômico-comercial e físico-logístico. Isso comporia as bases indispensáveis para exercícios mais ambiciosos nos terrenos da integração cultural e da “permeabilidade” social e financeira e, até mesmo, em direção de objetivos mais amplos nos terrenos político e diplomático, como a coordenação de posições em matéria de política externa

e de segurança estratégica. Não se trata, em princípio, de constituir um “bloco” para contrapor-se a outros poderes, mas tão simplesmente de conformar um espaço integrado para o desenvolvimento integral dos povos da região.

O Brasil, por sua dotação favorável de certos fatores, como geografia “estendida” e regime político aparentemente mais estável do que outros países da região, tem todas as condições de exercer a liderança nesse processo. Essa posição, entretanto, precisa emergir naturalmente, como sendo uma demanda dos países interessados em nossa capacidade de iniciativa nos mais diversos setores, não como um oferecimento feito de forma isolada e muito menos como uma imposição unilateral, o que de toda forma não seria aceito pelos vizinhos.

O Brasil deve estar consciente de que as principais iniciativas e os maiores esforços de cooperação devem partir dele mesmo...

Possíveis componentes de uma visão estratégica brasileira

Dentre as metas e linhas de ação que podem sustentar o objetivo estratégico do Brasil estão: (a) a continuidade do processo de acumulação de pequenos avanços institucionais, com a ampliação da rede de acordos de integração no contexto da América do Sul, tanto para completar a cobertura dos acordos econômicos e comerciais como para avançar em novas áreas de interesse social e cultural; e (b) o avanço decisivo no terreno da integração física, para, de fato, dar suporte logístico à integração que se pensa promover no campo dos sistemas produtivos e dos intercâmbios financeiros e tecnológicos.

O Brasil não deve proclamar sua vocação de ser o centro desse espaço integrado, pois isso ocorrerá naturalmente. Qualquer intenção anunciada pode gerar movimentos contrários que poderão retardar o processo de conformação desse espaço.

Uma visão estratégica recomendaria, ainda, dispor de ampla flexibilidade organizacional e política na definição e escolha dos objetivos e instrumentos capazes de lograr a consolidação do espaço integrado sul-americano, o que significa não privilegiar, nem descartar, nenhum dos mecanismos existentes e porventura em formação que facilitem a obra de integração. Em algumas tarefas, a cooperação poderá estender-se a parceiros fora do alcance geográfico imediato do espaço em formação, como podem ser o caso dos países caribenhos, dos centro-americanos, do México, do Canadá e, até mesmo, dos EUA. Esses continuarão a ser, no futuro previsível, grandes mercados e provedores de bens e serviços, nas áreas financeira, cultural, educacional e, sobretudo tecnológica, para a região. Um projeto hemisférico não deve necessariamente ser visto como contraditório ou oposto a esses objetivos de integração sul-americana, até porque a maior parte dos países vizinhos tem desse projeto uma visão positiva, tanto em termos de acesso ao mercado dos EUA, como fonte possível de recursos financeiros e de investimentos diretos.

Outra modalidade de ação implicaria acelerar de modo decisivo o processo de integração física, econômica e social no contexto sul-americano. Dessa forma, o Brasil teria de assumir os custos iniciais (ou permanentes) desse tipo de investimento, sem que estejam muito claras as condições políticas e financeiras sob as quais o país desempenharia esse papel protagonista (de resto, unilateral e portanto sob risco de rejeição por parte dos vizinhos). A “fuga para a frente”, em todo caso, a supor que ela seja aceita pelos vizinhos, teria de comportar, igualmente, uma “solução financeira” para os intercâmbios regionais. Neste caso, a moeda brasileira deve desempenhar um papel complementar ao do dólar nos financiamentos, transferências e créditos dos mais diversos tipos. Em outros termos, o Brasil precisaria estar disposto e em condições de passar a assumir um papel de provedor generoso de ajuda técnica e assistência ao desenvolvimento, de “exportador de capitais” e de “aberturista não-recíproco” aos produtos e serviços dos países vizinhos.

Acelerar, relativamente, e consolidar, absolutamente, o processo de integração física e econômica dos países da América do Sul representa grandes empreendimentos econômicos e diplomáticos do ponto de vista do Brasil. Da mesma forma, implementar e

garantir o funcionamento ampliado de uma rede de acordos políticos, econômicos e de outra natureza, que diminuam as barreiras existentes entre os países, constituem outros grandes desafios estratégicos para a diplomacia brasileira. Um outro objetivo de, mais longo prazo, para essa diplomacia, seria tornar a América do Sul um ator, se não global, pelo menos dotado de importância relativa nos cenários hemisférico e nas relações com outros grandes atores do sistema internacional. Adicionalmente, seria importante, no plano setorial, institucionalizar uma rede de acordos plurilaterais relativos à integração física, eventualmente – mas não necessariamente – pelo reforço da Unasul. E recomendável, também, que se conserve um grau relativo de liberdade e de flexibilidade para alcançar metas variadas e objetivos diversificados nos diversos planos da integração regional. No caso do Brasil, essa liberdade tem de ser confrontada às suas obrigações no âmbito do Mercosul.

A América do Sul é o “terreno natural” de atuação da diplomacia e da economia do Brasil, tanto quanto o é o Mercosul, ainda que seu processo de consolidação demande bem mais tempo e maiores esforços do que o projeto de plena conformação do mercado comum no âmbito sub-regional. Não se deve, no entanto, fixar metas irrealistas de mercado plenamente unificado em escala sul-americana, no futuro previsível; mas sim um cenário de criação de redes comerciais e de esquemas econômicos complementares, inclusive e principalmente na área financeira, com a utilização de mecanismos e instrumentos crescentemente mais sofisticados, como podem vir a ser os da Unasul.

O Brasil deve estar consciente de que as principais iniciativas e os maiores esforços de cooperação devem partir dele mesmo, o que demandará, obviamente, um investimento inicial sem retorno aparente garantido. No plano da organização estatal interna, o objetivo estratégico deveria tornar a área “doméstica” da integração sul-americana não apenas prioritária do ponto de vista diplomático, mas igualmente no que se refere à ação setorial de todos os demais ministérios, que devem passar a encarar os desafios à integração sul-americana como extensão e parte constitutiva de suas próprias políticas setoriais.

**Paulo Roberto de Almeida é Doutor em Ciências Sociais, diplomata, professor no mestrado em Direito do Uniceub (Brasília). (www.pralmeida.org; pralmeida@mac.com)*

Acordos comerciais da América do Sul: unidade ou fragmentação?

Em continuação à série que analisa as políticas de bilateralização dos acordos comerciais, o presente artigo busca avaliar a atual situação do processo de unificação da América do Sul diante dos acordos comerciais celebrados pelos países, individualmente, e pelos blocos da região.

Historicamente, a América do Sul tem buscado estabelecer uma união comercial entre os países da região. A sedução dos acordos bilaterais propostos pelos países do Norte – os quais apresentam a possibilidade de maior abertura de mercado aos produtos exportados pelos países da região – tem, no entanto, dificultado a coordenação daquela estratégia. Um exemplo interessante do impacto na inter-relação entre essas dinâmicas de regionalismo, sub-regionalismo e bilateralismo é a Comunidade Andina das Nações (CAN), analisada em mais detalhes nesse artigo.

ALALC, ALADI e UNASUL

Esforços para integrar a América do Sul existem desde o século XIX, quando os movimentos de independência dos países da região assinalavam a busca por uma América Latina unificada e independente, capaz de enfrentar as ameaças de dominação política e econômica externas. Foi, porém, a partir da criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, que a integração econômica de fato concretizou-se.

A ALALC fracassou, mas a experiência deu início às negociações de um novo acordo para a região, que englobasse os interesses de diversos países latino-americanos na busca pela ampliação de seus fluxos comerciais. Em 1980 foi criada a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que reunia 11 países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela). Cuba aderiu posteriormente como Membro pleno da Associação.

O principal objetivo por trás da criação da ALADI foi consolidar um mercado comum latino-americano, mas ao contrário do que se objetivara na ALAC, essa consolidação deveria ocorrer de forma gradual e progressiva. As normas e mecanismos do bloco objetivavam: a promoção e regulação do comércio recíproco; a complementação econômica; e o desenvolvimento das ações de cooperação que ampliariam mercados.

A ALADI não buscou a criação de uma zona de livre comércio de imediato, mas sim a desgravação tarifária intrazona por meio de outros mecanismos mais flexíveis que as negociações regionais. Dessa forma, a ALADI permitiu que acordos específicos fossem celebrados entre alguns países Membros sem a necessidade de estender as vantagens acordadas aos demais – os chamados acordos de alcance parcial.

Esforços para integrar a América do Sul existem desde o século XIX, quando os movimentos de independência dos países da região assinalavam a busca por uma América Latina unificada e independente...

Os principais acordos de alcance parcial no âmbito da ALADI são os Acordos de Complementação Econômica (ACEs), cuja principal finalidade é promover a liberalização comercial entre os países signatários do acordo. Esse foi o mecanismo que deu início à celebração de diversos acordos bilaterais ou sub-regionais entre os países da América do Sul.

Outro exemplo importante de unidade na América do Sul foi a criação da atual União Sul-Americana de Nações (UNASUL)¹, em dezembro de 2004. A UNASUL representou um novo modelo de regionalismo, resultante da avaliação crítica das experiências de integração regional dos anos 90. Esse novo modelo caracterizou-se pela redução de ênfase na agenda comercial e pela introdução de temas de diferentes matizes na pauta da Organização: temas econômicos não-comerciais, como a inte-

gração energética e infra-estrutura, além de temas sociais e culturais².

Ao contrário da ALADI, que sempre teve a integração comercial entre seus Membros como principal objetivo, a UNASUL não se focou unicamente na redução de barreiras ao comércio. Pelo contrário, a UNASUL sempre promoveu uma agenda de integração física, especialmente por meio da construção e do aprimoramento da infra-estrutura de transporte, além da construção de um sistema de integração energética que pretendia gerar financiamento e condições políticas para a facilitação do comércio entre países superavitários e deficitários em energia³.

O “novo regionalismo” na América do Sul: notas sobre a CAN

A ALADI e a UNASUL representam os principais exemplos de integração regional da América do Sul como um todo. Além dos esforços por uma integração regional, os países sul-americanos também têm celebrado acordos sub-regionais, como são os casos do Mercosul e da CAN.

Os anos 90 foram marcados pela intensificação das negociações multilaterais e a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) representou um grande avanço no processo de liberalização comercial no mundo todo. Em contrapartida, intensificaram-se e aprimoraram-se as estratégias de integração regionais em diversas partes do continente, processo que ficou conhecido como “novo regionalismo”. Esse movimento contribuiu para um aumento do comércio intra-regional na América do Sul. Apesar das iniciativas de integração regional nas décadas anteriores, foi somente a partir da década de 90 que a formação de blocos econômicos tornou-se efetiva em termos de incremento dos fluxos comerciais e de capitais⁴.

Apesar de ter sido criada em 1969⁵, a CAN foi reestruturada para adequar-se ao novo regionalismo, o que possibilitou o aumento

do comércio no âmbito do bloco e a cooperação entre os países andinos. Temas comerciais e de mercado tornaram-se prioridade a partir de 1989 e em 1993 os países andinos eliminaram as barreiras tarifárias ao comércio intra-bloco e criaram uma zona de livre comércio.

O novo regionalismo parecia indicar um fortalecimento dos processos de integração econômica regional. Porém, na década seguinte, uma avalanche de acordos bilaterais – em parte consequência direta dos impasses nas negociações multilaterais – passaram a dominar a agenda da região.

Os acordos bilaterais celebrados pelos países andinos individualmente considerados, entretanto, enfraquecem a atuação da CAN como um bloco uno.

Bilateralização das relações comerciais: há futuro para a integração da CAN?

O início dos anos 2000 foi fortemente marcado por uma mudança de posicionamento dos países desenvolvidos (PDs) frente ao crescimento e maior atuação dos países em desenvolvimento (PEDs). Como consequência dos impasses nas negociações comerciais multilaterais, os PDs buscam outros meios para atender seus interesses, como a celebração de acordos bilaterais com PEDs. Em seu turno, para os PEDs essa passou a ser uma estratégia para avançar na vantagem competitiva de acesso aos maiores mercados.

Neste contexto, a busca dos Estados Unidos da América (EUA) e da União Européia (UE) por parceiros comerciais bilaterais atingiu diretamente a América do Sul. Países sul-americanos que antes estavam empenhados na construção de uma união regional não resistiram à pressão e aos possíveis benefícios que a celebração de acordos comerciais bilaterais com PDs parecia-lhes oferecer.

Apesar de essa política de bilateralização

ter surgido com maior força nos últimos anos, alguns países já priorizavam os acordos bilaterais há tempos, como o Chile, que retirou-se da CAN já na década de 70 para dar maior incentivo à bilateralização. O acordo da CAN previa que investidores estrangeiros transferissem 51% de suas ações para os investidores locais, e que as empresas estrangeiras não remetessem mais de 14% de seus lucros para o exterior, exceto quando autorizadas pela CAN, motivo que levou o Chile a abandonar o acordo. Desde então, o Chile prioriza a liberalização comercial bilateral.

Especialmente no que tange aos países menos desenvolvidos da região sul-americana, os acordos comerciais propostos por PDs foram irresistíveis, já que diante de dependências políticas, econômicas e, em certos casos, até mesmo militares⁶, a celebração desses acordos passou a ser, em muitos casos, uma questão de sobrevivência.

Países como a Colômbia, Uruguai, Paraguai e Peru foram bastante atraídos pelos acordos bilaterais com PDs, diante de sua condição menos privilegiada dentro dos blocos sub-regionais Mercosul e CAN.

Em contrapartida a esse processo, alguns países testemunham um movimento que tenta resistir à bilateralização e à liberalização comercial vivenciada na década anterior. São os casos da Venezuela, do Brasil e da Argentina, por exemplo, que rejeitam a celebração de acordos bilaterais com os EUA. E apesar da evidente influência dos EUA no Equador e na Bolívia, esses países também têm tentado escapar dos acordos bilaterais com as grandes potências, o que, porém, não exclui a existência de uma aproximação inevitável entre esses países e os PDs.

Este cenário de divergências é propiciado pelas assimetrias entre os países da região, que apesar da condição de PEDs, são muito diferentes entre si e muitas vezes apresentam necessidades opostas. Essa situação já demonstra uma maior dificuldade de ação conjunta dos blocos regionais e sub-regionais.

Os impactos do processo de crescentes acordos bilaterais para a CAN foram os mais diversos. O bloco beneficiou-se da mobilização interna para fortalecer as negociações comerciais com PDs, principalmente com a EUA e UE. Atualmente, a CAN mantém relações comerciais com os EUA para a criação de um Conselho de Comércio e Investimentos entre as duas partes. Ade-

mais, os países da CAN possuem preferências tarifárias outorgadas pelo Congresso estadunidense por força da Lei de Promoção Comercial Andina e Erradicação das Drogas (ATPDEA, sigla em inglês).

Essa política de aproximação do bloco com os EUA, porém, foi um dos motivos para a retirada da Venezuela da CAN e sua aproximação com o Mercosul, que ainda tem privilegiado as negociações comerciais no âmbito Sul-Sul, apesar de já apontar como parceiro dos dois grandes atores do comércio internacional, EUA e UE.

O início dos anos 2000 foi fortemente marcado por uma mudança de posicionamento dos PDs frente ao crescimento e maior atuação dos PEDs...

No que tange às relações comerciais entre a CAN e a UE, as negociações encontram-se em andamento e as partes já sinalizam uma convergência de interesses quanto à determinação das tarifas aplicadas entre os blocos⁷. No âmbito dos acordos bilaterais, a CAN também possui negociações relevantes com Mercosul, Chile, América Central, México, Canadá, Rússia, China e Índia.

Os acordos bilaterais celebrados pelos países andinos individualmente considerados, entretanto, enfraquecem a atuação da CAN como um bloco uno. Peru e Colômbia, por exemplo, recentemente concluíram negociações para acordos de livre comércio com os EUA. O Congresso estadunidense acaba de aprovar a assinatura do acordo com o Peru e o acordo com a Colômbia deve em breve seguir o mesmo caminho. Outro exemplo da aplicação da política de bilateralização pelos Membros da CAN são as negociações para a celebração de um acordo de livre comércio entre Colômbia e Canadá. Além disso, o Peru já manifestou seu interesse em negociar com a UE em separado às negociações da CAN com esse PD.

A aprovação do acordo de livre comércio entre Peru e EUA enfraquece as possibilidades de extensão das preferências tarifárias concedidas ao bloco andino como um todo pela ATPDEA, cujo prazo deve expirar em

poucos meses, caso o Congresso estadunidense não as prorrogue. Além disso, a concessão de maiores preferências ao Peru prejudicará diretamente as exportações dos demais países da CAN aos EUA. É o caso de alguns produtos agrícolas exportados pelo Equador, que competem com os produtos peruanos no mercado estadunidense, e que terão sua participação nesse mercado reduzida com a vigência do acordo entre Peru e EUA e com o possível fim das preferências tarifárias aos andinos.

É possível, portanto, verificar o enfraquecimento da CAN por força da acentuada assimetria entre as políticas externas de seus Membros. Enquanto Colômbia e Peru buscam maior liberalização por meio de acordos de livre comércio com EUA, a Bolívia mostra-se mais relutante, apesar de ter recentemente sinalizado a possibilidade de celebrar um acordo de livre comércio com tal país. O Equador – juntamente com a Bolívia – tem sido apontado pelos EUA como verdadeiro entrave à extensão das preferências tarifárias aos andinos. Além disso, por mais que esses países solicitem aos EUA uma prorrogação da ATPDEA, ainda relutam quanto à celebração de acordos bilaterais com esse país, o que é visto por muitos nos EUA como uma política contraditória e que não deve ser incentivada. Esta divergência de posicionamento interno é suficiente para dificultar ou impossibilitar o alcance do consenso no âmbito do processo decisório da CAN.

Além disso, os acordos celebrados individualmente por cada nação poderão tratar de formas distintas uma mesma matéria, o que possibilitaria a existência de regras distintas daquelas previstas no acordo regional. Neste caso, o que deve prevalecer: as regras estabelecidas nos acordos bilaterais ou as determinações do acordo da CAN? Como tomar ações conjuntas comuns ao bloco se os países vinculam-se a regras divergentes em acordos bilaterais?

Perspectivas para a integração na América do Sul

De modo geral, é possível identificar que as tentativas de maior unificação na América do Sul têm se mantido ao longo das últimas décadas, ainda que sob pressões adversas. Exemplos disso são as mais recentes associações de países ao Mercosul, como o Chile, a Bolívia e o Peru, e ainda a adesão

da Venezuela ao bloco. As negociações de acordos entre os blocos Mercosul e CAN em 2004 também marcam interesses de maior fortalecimento da região por meio do estabelecimento da UNASUL.

A consolidação de um mercado comum na região – ou até mesmo de uma zona de livre comércio – permanece, porém, uma possibilidade bastante remota. A diversidade entre os países sul-americanos é cada vez mais evidente e os acordos bilaterais negociados com os países extra-zona, em especial aqueles mais desenvolvidos, continuam a proliferar-se, o que tende a dificultar qualquer avanço nas negociações do processo de integração econômica regional (ALADI e UNASUL) ou mesmo sub-regional (CAN e Mercosul).

Com a emergência do mercado asiático e o desenvolvimento das relações comerciais com o Norte, a América do Sul começa a perder importância como destino de exportações.

Além disso, até o momento, a América do Sul não parece desempenhar nenhum papel prioritário nas estratégias de política externa dos países da região, com exceção do Brasil, e, mesmo nesse caso, a prioridade não se reflete em iniciativas capazes de produzir resultados relevantes em termos de integração econômica. Com a emergência do mercado asiático e o desenvolvimento das relações comerciais com o Norte, a América do Sul começa a perder importância como destino de exportações.

O exemplo da CAN parece refletir a situação entre a fragmentação e a união vivenciada em toda a América do Sul. Enquanto seus Membros ainda se apóiam no discurso da integração, não parecem conseguir evitar a celebração de acordos bilaterais com PDs. O mesmo pode ser evidenciado no caso do Mercosul, cujos Membros Uruguai e Paraguai já negociam acordos bilaterais individualmente com os EUA. Vê-se, portanto, que o enfraquecimento da CAN como bloco sub-regional também ocorre no Mercosul. O enfraquecimento de ambos os blocos, por sua vez, dificulta ainda mais a

unificação da América do Sul.

Neste contexto, o processo de integração na América do Sul torna-se cada vez mais um grande desafio para os países da região. O sucesso da recém criada UNASUL depende diretamente de esforços prioritários dos países Membros e de maior afinidade de suas políticas externas. A aposta em um novo modelo de integração surge como nova esperança para a unificação da América do Sul. Resta decidir entre abandonar o discurso retórico da integração e efetivamente priorizá-la ou simplesmente assumir e aceitar uma América do Sul fragmentada pelos interesses individuais dos países que a compõe.

¹ Originalmente, a UNASUL era denominada Comunidade Sul-Americana de Nações e mudou de nome em abril de 2007. A UNASUL é formada por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (membros do Mercosul), Bolívia, Colômbia, Equador e Peru (membros da CAN), Chile, Guiana e Suriname.

² Relatório final da Força-Tarefa O Brasil na América do Sul, junho de 2007. Disponível em: <<http://www.cindesbrasil.org/>>. Acesso em: 26 nov. 2007.

³ HEIDRICH, P. Introducción a la economía política de los proyectos de integración física y energética de la Comunidad Sudamericana de Naciones. CINDES, 2006. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=35&Itemid=47&lang=8>. Acesso em: 26 nov. 2007.

⁴ SEABRA, F. e FORMAGGI, L. ALCA e Mercosul: perspectivas de desenvolvimento e coexistência com o multilateralismo. In: CHEREM, M. T. C. e DI SENA JR., R. Comércio internacional e desenvolvimento. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 193.

⁵ Originalmente, a CAN era chamada de Pacto Andino e foi fundada por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Chile, que se retirou em 1976. Posteriormente, a Venezuela aderiu ao bloco – em 1973 – mas retirou-se novamente em abril de 2006, quando resolveu buscar uma aproximação com o Mercosul. Maiores informações sobre o processo de formação da CAN estão disponíveis em: <<http://www.comunidadandina.org>>. Acesso em: 26 nov. 2007.

⁶ Os EUA, por exemplo, possuem uma presença militar notória no Equador e na Colômbia, além de esquemas especiais de cooperação e assistência com o Peru e a Bolívia, fundamentados no combate ao narcotráfico e aos grupos guerrilheiros.

⁷ RIOS, S. P. e VEIGA, P. da M. América do sul: a integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico? In: Revista Brasileira de Comércio Exterior, n. 88, jul-set. de 2006, p. 4. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=36&dir=DESC&order=name&limit=10&limit_start=10&lang=8>. Acesso em: 26 nov. 2007.

Impacto dos acordos de livre comércio nos EUA sobre direitos trabalhistas, emprego e desenvolvimento sustentável nas Américas

Stanley Gacek*

Analisa-se aqui como a relação entre os acordos bilaterais e sub-regionais dos Estados Unidos da América (EUA) sobre as relações de trabalho e sobre os empregos nas Américas. Parte-se do exemplo do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês) para especular os possíveis impactos nos demais acordos regionais, como o Acordo de Livre Comércio da América Central e República Dominicana (CAFTA-DR, sigla em inglês), EUA-Chile e EUA-Peru nessa área.

Em dezembro de 1994, Miami foi sede da primeira Cúpula das Américas, encontro que reuniu líderes políticos de 34 nações do Hemisfério Ocidental, exceto Cuba. Sob a liderança dos EUA, o encontro anunciou a ambiciosa criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), um regime de tarifa-zero e favorável ao investimento que se estenderia do Alasca à Patagônia. Onze anos depois, na IV Cúpula das Américas, em Mar del Plata, o Presidente Hugo Chávez declarou “morta” a iniciativa comercial estadunidense. E os representantes da administração Bush tinham muito pouco a dizer em contrário.

O fim da ALCA pode ser atribuído, em grande medida, à passional oposição articulada por organizações da sociedade civil em todas as regiões da América: sindicatos, ligas camponesas, movimentos indígenas e grupos ambientalistas, muitos dos quais constituíram a Aliança Hemisférica Social há uma década. Com razão, tais organizações enxergaram a ALCA como uma extensão continental do controverso NAFTA, ratificado por México, Canadá e EUA em 1994. E um bloco significativo de governos no continente compartilhava os mesmos temores e apreensões que a Aliança Social. Durante a Cúpula de Mar del Plata, Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela anunciaram não haver condições para um acordo de livre comércio hemisférico equilibrado e justo que pudesse garantir acesso a mercados livre de subsídios e práticas distorcidas¹.

Sindicalistas que se opunham ao modelo NAFTA-ALCA denunciaram o descumprimento desse com os principais padrões trabalhistas internacionais. Eles também previram, com base no histórico do NAFTA, que a ALCA: (i) invalidaria esforços nacionais de controle de fluxos

de capital especulativo; (ii) permitiria que os direitos de propriedade intelectual de uma empresa farmacêutica estadunidense prevalecessem sobre políticas nacionais de saúde pública; (iii) possibilitaria que investidores internacionais deturpassem legislações nacionais sociais e ambientais com base no argumento de “expropriação indireta”; (iv) forçaria os governos a submeter os serviços públicos à concorrência do setor privado, o que, em última instância, impediria os governos de fomentar direitos humanos e trabalhistas e implementar políticas de emprego que não obedecem à lógica de mercado.

O fim da ALCA pode ser atribuído, em grande medida, à passional oposição articulada por organizações da sociedade civil em todas as regiões da América.

Em outras palavras, a área de livre comércio idealizada pelos EUA não tratava apenas de reduzir tarifas de bens comercializados entre fronteiras. Ao eliminar diversas barreiras não-tarifárias em nome do livre comércio e do investimento *à la* NAFTA, a ALCA previa a imposição de um regime econômico hemisférico, caracterizado pela primazia dos direitos das empresas multinacionais sobre estruturas regulatórias e políticas públicas nacionais.

Uma vez frustrados os esforços de promover os interesses das empresas multinacionais por meio de um pacto comercial hemisférico, a administração Bush tentou estender o modelo do NAFTA via acordos bilaterais e regionais. Foi bem sucedida a implementação do regime NAFTA-*plus* por meio do CAFTA-DR em 2006. Um acordo bilateral com o Chile também entrou em vigor em 2004 e o Acordo de Promoção Comercial EUA-Peru foi ratificado pelo Congresso estadunidense em novembro de 2007. Pactos comerciais com Colômbia e Panamá ainda dependem de aprovação do Congresso dos EUA. Muitos representantes democratas, entretanto, foram contra a proposta EUA-Colômbia, dado o histórico de violência com a qual sindicalistas colombianos são tratados.

O chamado “Plano B: dividir para conquistar” da administração Bush, caracterizado por acordos bilaterais e sub-regionais, ganhou força exatamente porque economias menores e mais fracas parecem desesperadas em aceitar a promessa de crescente acesso ao mercado estadunidense (o setor têxtil dos países da América Central, por exemplo, encontra-se seriamente ameaçado pela opressiva concorrência chinesa). Esta realidade desesperadora impele muitos países a aceitar um cavalo de Tróia: a dominação corporativa multinacional de suas economias (finanças e serviços) e a devastação de seus setores agrícolas, graças ao fortemente subsidiado *agro-business* estadunidense.

O objetivo desse artigo é revisar, ainda que brevemente, os direitos trabalhistas e os efeitos dos acordos bilaterais e sub-regionais dos EUA sobre as relações de trabalho e sobre os empregos. Por já existir há 13 anos, o NAFTA oferece o registro mais convincente para esse fim. Por serem

muito recentes, os acordos CAFTA-DR e EUA-Chile não fornecem um quadro completo. Igualmente, ainda é muito cedo para avaliar os impactos trabalhistas do acordo EUA-Peru.

Diferentemente dos direitos de investidor e de propriedade intelectual, padrões trabalhistas e ambientais não se encontram presentes no NAFTA, o que significa que a violação desses não invalida o acordo, nem justifica uma ação contra um dos signatários. Os direitos trabalhistas são tratados independentemente, em um acordo paralelo conhecido como Acordo sobre Cooperação Trabalhista da América do Norte (NAALC, sigla em inglês).

...a Corte Suprema dos EUA decidiu, em 2002, que, de acordo com a Lei Trabalhista estadunidense, trabalhadores imigrantes ilegais não possuem direito à compensação...

O NAALC determina onze princípios que os governos do Canadá, México e EUA devem promover², de forma que ações contra supostas violações desses princípios podem ser tomadas perante o governo de qualquer um dos três Membros e são aceitas mesmo se os remédios nacionais não tenham tido início ou não tenham sido exauridos.

O NAALC também determina que o Ministério do Trabalho de cada um dos governos deve estabelecer um escritório administrativo nacional (EAN) para receber e analisar as reclamações. O acordo também concede a qualquer cidadão ou organização da sociedade civil o direito de ação privada contra qualquer um dos três governos. A única exigência é que a reclamação seja aberta em localidade diversa do país no qual a suposta violação tenha ocorrido.

Ainda que o processo de reclamação do NAALC pareça criativo e inclusivo com relação à sociedade civil, seus resultados são insignificantes. As “consultas interministeriais” são o único remédio possível

na defesa dos três princípios mais vitais ao movimento sindical – liberdade de associação, negociações coletivas e direito à greve. Quando as violações envolvem os outros oito princípios, um Comitê Avaliador de Especialistas (CAE) será chamado a investigar, mas não haverá compensação, multas ou indenizações. A abertura de um painel arbitral somente é possível quando os temas são proteção trabalhista a crianças e jovens, salário mínimo ou prevenção de acidentes ou doenças. Multas somente podem ser impostas a um governo se houver violação de uma sentença arbitral que envolva tais princípios. O NAALC e o NAFTA não oferecem soluções compensatórias nem nenhum tipo de capacitação e auxílio trabalhistas a trabalhadores, camponeses e pequenos agricultores que perderam seus empregos por força de acordos comerciais.

Conforme afirmado pela *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO) em 2004, “(...) a década passada demonstrou que o NAALC, tal como foi aplicado, é ineficaz. Falta-lhe credibilidade como um instrumento que traga melhorias significativas para os trabalhadores dos países que compõem o NAFTA”³. Apesar dos acordos interministeriais e de todas as reclamações relacionadas ao NAALC, o México continua a reprimir a liberdade de associação. O governo mexicano ainda endossa contratos de proteção coletiva desiguais, que dispensam a autorização ou ratificação do trabalhador. O país também recusa-se a reconhecer sindicatos independentes e democráticos e não permite o voto secreto por parte dos trabalhadores, o que os submete à dominação e intimidação por parte dos empregadores e das organizações de trabalho *oficialistas*. Da mesma forma, violações à liberdade de associação têm crescido nos EUA, apesar de inúmeras queixas no âmbito do NAALC terem denunciado demissões por motivos anti-sindicais e outras formas de repressão patrocinadas por empregadores nos últimos treze anos. Em clara atitude de desdém aos princípios do NAALC de liberdade de associação e de migração, a Corte Suprema dos EUA decidiu, em 2002, que, de acordo com a Lei Trabalhista estadunidense, trabalhadores imigrantes ilegais não possuem direito à compensação nem à reintegração em seus postos de trabalho⁴.

Os efeitos do NAFTA sobre salários e empregos têm sido devastadores. Houve, de fato, um aumento substancial de inves-

timentos e empregos nas montadoras mexicanas durante os primeiros anos de vigência do NAFTA – o que incrementou a produtividade do país –, mas o custo disso foi uma brusca queda nos salários pagos aos trabalhadores⁵. De 1991 a 2000, a proporção de funcionários assalariados no México diminuiu em 13%, de 73,9% para 61%, ao passo em que houve um aumento substantivo nos empregos informais: 50%⁶. A entrada da China na OMC em 2001, acompanhada de um aumento exponencial das exportações de manufaturados chineses para os EUA, causou uma hemorragia no setor mexicano de montadoras: aproximadamente 900 fábricas foram fechadas entre 2000 e 2004⁷. Além disso, a concorrência esmagadora do *agro-business* dos EUA e Canadá, fortemente subsidiados por força do NAFTA, fez com que o México perdesse aproximadamente 1,3 milhão de postos de trabalho na agricultura⁸. Ao final de outubro de 2007, mais de 40 organizações rurais mexicanas decidiram criar uma frente unificada contra a implementação das provisões do NAFTA que beneficiavam os grandes produtores agrícolas do Norte⁹.

... a concorrência do agro-business dos EUA e Canadá, fez com que o México perdesse aproximadamente 1,3 milhão de postos de trabalho na agricultura...

Treze anos após a entrada em vigor do NAFTA, verifica-se que os efeitos do encolhimento das montadoras e dos empregos no setor agrícola no México levaram ao aumento da migração ilegal desse país para os EUA. Também é importante ressaltar que o fechamento das montadoras mexicanas devido à concorrência chinesa certamente não significou mais postos de trabalho a trabalhadores estadunidenses. Ainda que o aumento das exportações dos EUA para México e Canadá, estimulado pelo NAFTA, tenha gerado 941.459 empregos nos EUA entre 1993 e 2004, o aumento das importações mexicanas e canadenses desequilibrou o emprego industrial nos EUA em 1.956.750, o que

totaliza uma perda líquida de 1.015.290 postos de trabalho¹⁰. Essa relação desfavorável de forças econômicas gera quedas reais de salários e de benefícios também na indústria estadunidense.

Os trabalhadores canadenses também sofreram com os efeitos desse regime comercial. Os empregos industriais no Canadá caíram 19% na segunda metade da década de 1990. As maiores perdas foram verificadas em setores que antigamente possuíam altas tarifas, como couro (queda de 48%), vestuário (31%), têxteis primários (32%) e móveis (39%). Os empregos também caíram nas indústrias de tarifas médias, como as de maquinaria (32%) e produtos eletro-eletrônicos (28%)¹¹. Com a implementação do Acordo de Livre Comércio Canadá-EUA em 1989, após o qual foi assinado o NAFTA, o desemprego no Canadá dobrou e atingiu 9.6% nos anos 90¹². Como era previsto, os salários reais também caíram, inclusive aqueles de setores exportadores mais beneficiados.

Os direitos trabalhistas do tratado de livre comércio (TLC) entre EUA e Chile distinguem-se do NAFTA por estarem tecnicamente contidos no texto do acordo, conforme exigido pela *Trade Promotion Authority* (TPA), aprovada pelo Congresso estadunidense em 2002. A TPA, ou legislação *fast-track*, proíbe o Congresso dos EUA de emendar uma proposta submetida de acordo comercial; o Congresso só pode votar a favor ou contra o pacote como um todo. A fraqueza do sistema de análise dos padrões trabalhistas, entretanto, retira a relevância desse diferencial. Apesar de o capítulo que dispõe sobre direitos trabalhistas do TLC EUA-Chile obrigar ambos os governos a cumprirem as principais convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), não há comprometimento no capítulo referente a solução de controvérsias, o que o torna irrelevante em suas intenções e propósitos. As provisões sobre solução de controvérsias apenas exigem que os signatários cumpram as leis trabalhistas já existentes no direito interno, mas não exige que a legislação nacional esteja de acordo com as normas internacionais.

Por fim, ainda que os capítulos trabalhistas e ambientais estejam “contidos” no pacto comercial, eles ficam sujeitos a um mecanismo de solução de controvérsias inferior em relação aos direitos do investidor e de propriedade intelectual. Diferentemente do capítulo comercial, o valor máximo de

uma multa aplicável a disputas trabalhistas e ambientais é de US\$ 15 milhões. E, uma vez que os recursos provenientes da multa são enviados ao governo que cometeu a violação para ajudar a “remediá-la”, a punição é mínima¹³.

Garantir o cumprimento das leis trabalhistas nacionais sem garantir sua harmonização com as normas internacionais produz mais do que uma mera preocupação acadêmica em relação ao TLC EUA-Chile. A lei federal trabalhista dos EUA apresenta inúmeros problemas: (i) permite que haja interferência do empregador no processo de certificação do sindicato; (ii) possibilita a demissão de grevistas por meio da contratação de trabalhadores substitutos permanentes; (iii) não reconhece a garantia de negociações coletivas e o direito de organização sindical para os trabalhadores rurais, os empregados temporários e os chamados empreiteiros independentes, supervisores de baixa qualificação e empregados domésticos; e (iv) viola, *de jure*, o direito à greve, bem como os direitos de negociação coletiva no caso de funcionários públicos nos níveis federal, estatal e municipal. Por sua vez, a legislação trabalhista chilena: (i) não garante negociações coletivas específicas a um setor; (ii) nega garantias de negociações coletivas a trabalhadores temporários e sazonais (que constituem 60% da crescente economia do Chile); (iii) nega o direito à greve fomentada por práticas trabalhistas injustas; (iv) reprime a liberdade de associação de funcionários públicos; e (v) permite demissões por motivos anti-sindicais ao fazer vistas grossas à dispensa de trabalhadores com base nas “necessidades da empresa”¹⁴.

Desde a entrada em vigor do TLC EUA-Chile, não há registro de utilização do capítulo que dispõe sobre trabalho. Diferentemente do NAALC, somente os governos podem dar início ao mecanismo de solução de controvérsias. Até agora, nem o Chile nem os EUA julgaram conveniente fazê-lo.

Dada a recente história do acordo comercial entre EUA e Chile, é difícil avaliar seus impactos sobre salários e empregos. Seria ingênuo, entretanto, esperar que a redução tarifária gere milhares de empregos em ambas as nações. O próprio Escritório de Representação de Comércio dos EUA (USTR, sigla em inglês) admitiu, em seu relatório de junho de 2003, que as barreiras tarifárias entre as duas nações já eram

insignificantes antes mesmo da conclusão do acordo e sugeria que o real interesse do mesmo estava ligado às dimensões do modelo NAFTA não relacionadas a tarifas: direitos de propriedade intelectual, abertura dos serviços públicos à concorrência do setor privado, provisões investidor-Estado, liberalização do setor de telecomunicações e o fim da regulamentação chilena dos fluxos de capital especulativo¹⁵.

Uma vez que o Produto Interno Bruto (PIB) chileno corresponde a somente 1,5% da economia estadunidense, os exportadores certamente não gerarão muitos empregos nos EUA. Considerando-se que as indústrias exportadoras chilenas concentram-se na produção de *commodities* primárias de baixo valor agregado, o potencial chileno de criação de empregos, principalmente para trabalhos de alta capacitação, é limitado. Ademais, as exportações chilenas beneficiam somente alguns setores: somente 10% de todas as empresas chilenas participam do setor de exportações e apenas 50 empresas chilenas respondem por 86% de todas as exportações aos EUA¹⁶.

Garantir o cumprimento das leis trabalhistas nacionais sem garantir sua harmonização com as normas internacionais produz mais do que uma mera preocupação acadêmica...

Assim como no TLC EUA-Chile, a cláusula de solução de controvérsias do CAFTA-DR sobre direitos trabalhistas exige somente que as partes cumpram a legislação nacional já existente, não importando quão distante esteja esta da convenção da OIT. O capítulo cria poucos incentivos para aprimorar as deficiências dos regimes de direitos trabalhistas da América Central, que não punem a discriminação anti-sindical, permitem interferência direta do empregador na organização trabalhista, impõem obstáculos intransponíveis ao registro dos sindicatos, reprimem os direi-

Agenda Multilateral OMC*

17.12.07

**Reunião do Órgão de Solução de
Controvérsias**

18-19.12.07

**Reunião do Conselho Geral da
OMC**

* Todas as reuniões ocorrerão em Genebra, Suíça

tos das organizações trabalhistas acima do nível da empresa, negam direitos organizacionais a empregados temporários, criam exigências onerosas à liderança sindical e proíbem ações grevistas e iniciativas de negociações coletivas por parte das federações e confederações trabalhistas nacionais. Atrás apenas da Colômbia, a Guatemala ocupa a liderança no hemisfério em termos de impunidade por assassinato de líderes de movimentos sindicais¹⁷.

Da mesma forma que o NAFTA e o TLC EUA-Chile, o DR-CAFTA impõe diversos mecanismos não-tarifários que dão poderes às empresas multinacionais, incluindo cláusulas investidor-Estado e a abertura dos serviços públicos à concorrência do setor privado, sem mencionar os trabalhadores rurais da América Central terem de se sujeitar ao fortemente subsidiado *agro-business* nos EUA. Ainda que um ano não seja tempo suficiente para avaliar os impactos do CAFTA-DR sobre salários e empregos, o Grupo de Trabalho de Monitoramento do CAFTA – que inclui ONGs estadunidenses e organizações religiosas solidárias à América Central – relata que já ocorrem grandes perdas nas economias agrícolas da Nicarágua e de El Salvador, o que força os pequenos produtores e camponeses a migrar para as já saturadas zonas de livre comércio das montadoras ou, então, para os EUA.

Assim como o NAFTA, o sistema do CAFTA-DR é omissivo quanto a políticas de desenvolvimento sustentável. O acordo não dispõe sobre medidas compensatórias para setores e trabalhadores prejudicados e os incentivos para o cumprimento das normas da OIT são insignificantes. Embora

o governo estadunidense aplique, na região, um pacote de milhões de dólares para capacitar o ministério do trabalho e educar os trabalhadores e empregadores sobre a necessidade de relações trabalhistas construtivas, não há garantia de uma reforma genuína na legislação trabalhista nacional. Também não há nenhuma garantia de integridade por parte dos parceiros sociais essenciais no sistema da OIT – os sindicatos.

Em contraste, o novo acordo comercial entre Peru e EUA melhora significativamente os direitos trabalhistas ao exigir que as leis trabalhistas nacionais “adotem, mantenham e reforcem” os principais padrões da OIT. O TLC EUA-Peru, entretanto, dá continuidade ao legado destrutivo do NAFTA, pois permite que investidores estrangeiros enfraqueçam políticas nacionais de saúde pública, bem como regulamentações ambientais e trabalhistas. O argumento, uma vez mais, é o da “expropriação indireta”. O acordo também sujeita os trabalhadores agrícolas a grande prejuízo, haja vista a inabilidade destes de competir com o gigantesco *agro-business* estadunidense.

**Atrás apenas
da Colômbia, a
Guatemala ocupa
a liderança no
hemisfério em termos
de impunidade por
assassinato de líderes
de movimentos
sindicais.**

Se o governo dos EUA tratasse o comércio com seriedade, chegaria à inevitável conclusão de que é preciso fazer de tudo para garantir a sustentabilidade dos parceiros comerciais neste hemisfério. Um primeiro passo seria o comprometimento genuíno com os direitos trabalhistas e com a empregabilidade, além da revisão das provisões de acordos comerciais que invalidam legítimas regulamentações sociais, trabalhistas, ambientais e políticas nacionais de emprego. Sem esse comprometimento sincero com o desenvolvimento sustentável da região, o discurso do livre comércio e do investimento soará ainda mais vazio e hipócrita para a maioria democrática das Américas.

**Stanley Gacek é Diretor Adjunto do Departamento Internacional da AFL-CIO e Professor Adjunto da Harvard University, 2008.*

¹ Marcela Valente, “Summit of the Americas – Leaders Agree to Disagree on FTAA”, Inter-Press Service News Agency, 5 nov. 2005.

² Estes incluem: i) liberdade de associação e proteção ao direito de organização; ii) direito à barganha coletiva; iii) direito à greve; iv) proibição do trabalho forçado; v) proteções trabalhistas para crianças e jovens; vi) padrões mínimos de emprego (por exemplo, a obrigatoriedade do salário mínimo); vii) eliminação da discriminação no emprego; viii) pagamento igualitário a mulheres e homens; ix) prevenção de acidentes e doenças no trabalho; x) compensação em casos de acidente ou doenças no trabalho; e xi) proteção aos trabalhadores imigrantes.

³ Resposta da AFL-CIO à Solicitação de Comentários Analíticos sobre o NAAALC do Departamento do Trabalho dos EUA, 3 fev. 2004.

⁴ Ver Catherine Fisk, Laura Cooper e Michael Wishnie, *The Story of Hoffman Plastic Compounds v. NLRB: Labor Rights Without Remedies For Undocumented Immigrants*, Duke Law School Working Paper Series, Paper 20, Duke University Law School, 2005.

⁵ Ver Carlos Salas, “The Impact of NAFTA on Wages and Incomes in Mexico”, *NAFTA at Seven – Its Impact on Workers in All Three Nations*, Economic Policy Institute Briefing Paper, 2001.

⁶ Ibid.

⁷ Robert E. Scott e David Ratner, “NAFTA’s Cautionary Tale – Recent History Suggests CAFTA Could Lead to Further US Job Displacement”, EPI Issue Brief, Economic Policy Institute, 20 jul. 2005.

⁸ John Audley, Demetrious Papademetriou, Sandra Polaski e Scott Vaughan, *NAFTA’s Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*, Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

⁹ “Mexico Stands Up to FTA”, *Prensa Latina*, 31 out. 2007.

¹⁰ Robert E. Scott e David Ratner, “NAFTA’s Cautionary Tale”, 20 jul. 2005.

¹¹ Bruce Campbell, “False Promise – Canada in the Free Trade Era”, *NAFTA at Seven – Its Impact on Workers in All Three Nations*, Economic Policy Institute Briefing Paper, 2001.

¹² Ibid.

¹³ Thea Lee, Depoimento diante do Subcomitê de Comércio da Câmara, 28 abr. 2005.

¹⁴ AFL-CIO, Comentários sobre a Proposta de Acordo de Livre Comércio com o Chile, submetida ao USTR, 9 fev. 2001.

¹⁵ Ver Coral Pey, “TLC Chile-EEUU: Un Tratado Mal Tratado”, *La Nacion*, Chile, 8 nov. 2005.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ “2004 Annual Survey of Violations of Trade Union Rights”, Confederação Internacional de Sindicatos Livres (ICFTU), 2004.

O cenário dos biocombustíveis na América do Sul e a liderança brasileira

O presente artigo objetiva verificar possibilidades de inserção do Brasil no mercado de biocombustíveis da América do Sul. Para tal, a presente análise mapeou os diferentes estágios em que se encontram os países sul-americanos na produção de biocombustíveis.

O artigo "O Mercado internacional de Etanol: que papel cabe ao Brasil?", de Arnaldo Walter, publicado no número anterior deste periódico (Vol. 3, No. 5), inaugurou uma série de análises do Pontes sobre o importante debate dos biocombustíveis, com destaque para as produções de etanol e biodiesel. Naquela oportunidade, buscou-se esclarecer as oportunidades para o Brasil no mercado internacional de etanol.

Com vistas a ampliar o debate sobre as possibilidades de inserção do Brasil no mercado de biocombustíveis da região, uma análise do status desse mercado nos principais países consumidores e produtores adquire extrema relevância. Para analisá-los, foram selecionadas as seguintes variáveis: (i) níveis de produção; (ii) apoio governamental, principalmente por meio de marcos regulatórios (essenciais para atrair investidores e dar garantias aos produtores locais); (iii) envolvimento do setor privado; (iv) Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); e (v) infra-estrutura logística. Os casos mais significativos de iniciativas relacionadas aos biocombustíveis foram selecionados para este estudo: Brasil, Colômbia, Argentina, Peru, Bolívia e Equador.

Cabe ressaltar que a Venezuela não será analisada nesse artigo, haja vista a ausência de iniciativas marcantes nessa seara. Grande produtor de petróleo na região, o país apóia-se em suas reservas e não faz da produção de biocombustíveis uma prioridade. Destacam-se apenas duas medidas: um acordo de cooperação assinado com o Brasil (fevereiro de 2005)¹, com foco no etanol; e outro assinado com uma empresa da Malásia², terceiro produtor mundial de óleo de palma, com foco no biodiesel. De qualquer forma, nenhum desses acordos foi traduzido em esforços de impulsão da indústria doméstica. Atualmente, a Venezuela importa diariamente cerca de 159.000 litros de etanol do Brasil.

À frente na produção regional

Brasil: liderança na produção sul-americana

Décadas de investimentos públicos e privados no setor de agroenergia tornaram

o Brasil líder em produção eficiente de etanol. Além disso, o país é o único na América do Sul a exportar etanol. Em 2004, 340 milhões de litros do combustível foram enviados aos Estados Unidos da América (EUA), 140 milhões de litros em 2005 e 1,2 bilhão em 2006 (BID, 2007).

A história dos biocombustíveis no Brasil foi marcada pela ascensão, queda e ressurgimento da indústria sucro-alcoolera. O Programa Nacional do Álcool (ProÁlcool), lançado em 1975, foi uma resposta do país à alta dos preços do petróleo e à crise do mercado internacional de açúcar³. A injeção de recursos governamentais impulsionou rapidamente a indústria e foi responsável pela diminuição da dependência brasileira do petróleo importado, pelo insulamento do país das flutuações do mercado internacional de açúcar e pelo fortalecimento dessa indústria, que se tornou competitiva e robusta.

Logo após a segunda crise do petróleo (1979), o governo brasileiro investiu na construção de destilarias independentes, capazes de produzir etanol hidratado para motores de carro. Nesta fase, o governo passou a negociar a criação de veículos completamente movidos a álcool com a indústria de automóveis. Os preços declinantes do petróleo a partir de meados da década de 1980, entretanto, tornariam o etanol menos competitivo, além de evidenciar os altos custos e subsídios do ProÁlcool.

A década de 1990 testemunhou a deterioração e queda desse programa. A escassez de etanol no final dos anos 80 diminuiu a confiança dos consumidores e desestimulou a produção de veículos movidos a álcool. Enquanto isso, os altos preços do açúcar também estimulavam os produtores de cana a venderem açúcar, em vez de etanol. A despeito das dificuldades do programa, o governo instituiu, em 1993, a mistura obrigatória de etanol à gasolina e criou novos incentivos ao setor. No final da década, o governo desregulou o setor e instituiu um imposto aplicado apenas à gasolina e ao diesel, em mais um esforço de estimular a produção de etanol.

O ressurgimento da indústria de etanol deu-se em março de 2003, com a introdução dos chamados veículos *flex-fuel*, cuja tecnologia permite a utilização de gasolina, álcool ou qualquer mistura entre os dois. O governo passou a taxar tais veículos com menos impostos, o que revigorou a produção de etanol no Brasil. Somado a isso, a alta dos preços do petróleo no mercado mundial serviu, similarmente à década de 1970, como mais um incentivo para a produção. Hoje o setor é totalmente desregulado e não recebe subsídios diretos do governo.

Embora o Brasil se destaque internacionalmente pelos níveis de produção de etanol, cabe destacar que o país foi o primeiro a registrar a patente do biodiesel, em 1980. O governo enxerga a incorporação do biodiesel à matriz energética brasileira como estratégica, na medida em que o país importa, hoje, 10% do diesel consumido no Brasil. Utilizado principalmente no transporte de passageiros e cargas, o diesel é o combustível mais utilizado no país, com comercialização anual de cerca de 38 bilhões de litros. Dessa forma, o desenvolvimento de uma indústria de biodiesel permite ao país reduzir gastos com a importação de petróleo e óleo diesel.

Em dezembro de 2004, o governo lançou o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB)⁴, responsável pela organização da cadeia produtiva, definição de linhas de financiamento e estruturação da base tecnológica. A Lei No. 11.097 (13/01/2005), por sua vez, estabeleceu a obrigatoriedade de adição de 2% de biodiesel ao óleo diesel comercializado (B2) em qualquer parte do território nacional a partir de 2008, porcentagem esta que será estendida a 5% a partir de 2013. O B2 cria um mercado potencial para a comercialização anual de 800 milhões de litros de biodiesel, o que representa uma economia de cerca de US\$ 160 milhões com importação de diesel.

Colômbia e Argentina: incentivo governamental e potencial de produção

Na matriz energética colombiana, o con-

sumo de energia proveniente do petróleo corresponde a 41,4% (IEA, 2003), número que comprova a dependência do país dessa fonte de energia. Com o objetivo de minimizá-la, o governo aprovou, em 2001, uma série de leis e regulamentações de incentivo à produção de biocombustíveis. O clima e solo propícios, impulsionados pelo protagonismo governamental, colocam a Colômbia na terceira posição no *ranking* de produção de etanol⁵ nas Américas, atrás somente dos EUA e do Brasil. O país, entretanto, ainda não exporta o combustível.

A participação do governo colombiano foi determinante para a criação de uma demanda doméstica de etanol, principalmente por meio da mistura obrigatória de 10% à gasolina. Essa medida foi aplicada em Bogotá, Vale do Cauca e nas regiões produtoras de café, e teve efeito sobre 57% do consumo de combustíveis no setor de transportes do país. O governo prevê a expansão desta determinação para outras regiões colombianas, o que implicará um aumento de 700 milhões de litros por ano no consumo de etanol.

Para que o aumento na demanda esperado seja atendido, entretanto, estima-se que seja necessário investir aproximadamente US\$ 400 milhões nos próximos cinco anos por parte da indústria, além de mais de US\$ 100 milhões em infra-estrutura para distribuição do etanol (BID, 2007). A concentração da produção na região noroeste da Colômbia⁶, por sua vez, traz problemas: não há terras disponíveis para a expansão de cultivos, de modo que qualquer aumento na produção de etanol ocorreria às custas do sacrifício de parte equivalente da produção de açúcar. Além disto, o custo para transportar o etanol a mercados mais distantes é bastante elevado. Com base nesta realidade, o setor privado colombiano hesita em investir na produção de etanol de forma mais significativa.

É importante lembrar que a Colômbia é o quarto produtor mundial de óleo de palma. Em 2004, o país produziu 3.6 bilhões de litros (Fedepalma, 2007). O desenvolvimento de uma estrutura regulatória para a produção de biodiesel a partir do óleo de palma teve início em 2004, quando a Lei 939 criou incentivos e isenções de taxas para a produção e comercialização do combustível. Da mesma forma, uma resolução do Ministério de Minas e Energia determina a mistura obrigatória de 5% de biodiesel ao óleo diesel. Apesar dessas medidas, o consumo de biodiesel ainda não

é significativo na Colômbia. Há, entretanto, grande entusiasmo do setor privado em torno dessa fonte alternativa de energia. De acordo com a associação de indústrias Fedepalma, o país já possui 8 centros de produção desse biocombustível concentrados na região costeira, localização que facilitaria a exportação. Atualmente, o investimento no setor parte exclusivamente de atores locais, em sua maioria empresas já envolvidas na produção de óleo de palma.

**Em termos de P&D,
a Colômbia já
apresenta iniciativas
consideráveis
para um país
que ingressou
recentemente
no mercado de
biocombustíveis...**

Em termos de P&D, a Colômbia já apresenta iniciativas consideráveis para um país que ingressou recentemente no mercado de biocombustíveis, dentre as quais destaca-se a Corporação para o Desenvolvimento Industrial de Biotecnologia e Produção Limpa (Corpodib). Trata-se de uma instituição filiada à Universidade da Colômbia, que assumiu liderança na realização de estudos de plantas, fermentação e consumo de energia do etanol⁷; bem como de pesquisas de tecnologia, mercado nacional e custos de matérias-primas relacionados à produção de biodiesel⁸. Outro destaque é o Centro de Pesquisas de Cana-de-açúcar da Colômbia (Cenicaña), financiado por produtores de cana-de-açúcar que fazem parte da Associação Colombiana de Produtores de Cana (Asocaña), cuja atuação é similar à do Centro de Tecnologia Canavieira (CTC) brasileiro. A Universidade Nacional da Colômbia e a Universidade de Antioquia estudam a otimização da produção de biodiesel por meio da combinação de diferentes espécies. A Cenipalma, instituição privada fundada conjuntamente pelo governo federal e por produtores de óleo de palma, também realiza pesquisas nesta seara.

Assim como a Colômbia, a Argentina também possui os meios e a motivação para impulsionar a produção de biocombustíveis. O país é o maior exportador de soja do mundo – uma importante matéria-prima

para o biodiesel – e possui um setor de *agribusiness* bastante consolidado. Similarmente à Colômbia, a matriz energética argentina aponta para 41% de consumo de energia proveniente do petróleo (IEA, 2003). A crise energética enfrentada pelo país fez com que o governo acelerasse a busca por fontes alternativas de energia.

Lançado em 1979, o Alconafta foi o primeiro programa de etanol argentino. Já por volta de 1985, toda a região noroeste havia sido incorporada ao programa e previa-se o início da exportação do biocombustível. Entretanto, a alta nos preços do açúcar no mercado internacional, associada às condições desfavoráveis do mercado interno, quase levaram a indústria do etanol ao colapso no início da década de 1990.

Foi somente em 2001 que o governo argentino empreendeu esforços para reerguer a indústria, quando lançou o Programa Nacional para Biocombustíveis (Resolução 1076/2001) e o Plano de Competitividade do Biodiesel (Decreto 1396/2001). A Lei de Biocombustíveis, aprovada em 2006 (Lei 26-093/2006), trouxe incentivos fiscais e determinou níveis de mistura obrigatórios (5% para o biodiesel e o etanol), com o objetivo de promover a indústria, atrair investidores e oferecer aos produtores uma base de consumo.

A produção de biodiesel argentina é relativamente recente. As matérias-primas mais utilizadas são óleos vegetais e uma pequena porção de gordura animal. A infra-estrutura de logística, entretanto, representa um dos principais obstáculos ao crescimento desta indústria. Como o patamar de mistura estabelecido pela Lei de Biocombustíveis implicará em um aumento na demanda já em 2008, os produtores exigem que o governo melhore a atual infra-estrutura de transportes.

As atividades de P&D nessa área têm crescido consideravelmente nos últimos anos. Cabe destacar a atuação da empresa de petróleo e gás, Repsol-YPF, que realizou estudos sobre o potencial da produção de biodiesel no país e inaugurou, em 2007, um Centro de Pesquisas de Biocombustíveis em La Plata. A Universidade Tecnológica Nacional (UTN) de Córdoba conduz uma série de pesquisas para otimizar a obtenção do biodiesel a partir da gordura animal. O governo, por sua vez, tem fornecido apoio direto a alguns projetos de pesquisa: recentemente, a Secretaria de Ciência e Tecnologia aprovou um fundo de US\$

25.468 para o estudo da extração de hidrogênio puro do etanol a fim de utilizá-lo como combustível automotivo. Da mesma forma, a província de Buenos Aires realiza pesquisas sobre biocombustíveis desde 2000, por meio do Projeto Biocom⁹.

Estágios embrionários de produção de biocombustíveis

Chile e Peru: passos importantes, mas carentes de estrutura

Em 2004, 72% do consumo de energia do Chile provinha de fontes externas (um aumento de 18% em relação a 1995)¹⁰. Como resposta à necessidade de diversificação da matriz energética do país, o governo aprovou, em março de 2003, a Lei de Combustíveis Renováveis (Lei 19.940/2003), responsável por modificações no sistema de operação e transmissão energéticas e pela criação de mecanismos para a promoção do uso de energias renováveis não convencionais. Essa lei, entretanto, ainda aguarda linhas regulatórias, como incentivos fiscais, integração regional das redes de energia e quotas específicas para cada fonte renovável. Mais recentemente, o governo criou uma comissão público-privada cuja função é fazer recomendações sobre o desenvolvimento da indústria no país.

A P&D nessa área ainda é incipiente. Uma iniciativa que merece destaque, entretanto, é a Fundação da Inovação Agrícola (FIA), que recentemente recebeu US\$ 1 milhão do Ministério da Agricultura para incentivar a produção de biocombustíveis.

O Peru, país que possui um alto índice de consumo de petróleo em sua matriz energética (56,5%), também deu passos importantes para o desenvolvimento da indústria de biocombustíveis, mas ainda faltam infra-estrutura de transporte e incentivos fiscais ao país.

Dentre as iniciativas do governo peruano, destacam-se o Programa para a Promoção de Biocombustíveis (Probiocom) e a Comissão Técnica para Biocombustíveis, criados a partir da Lei de Promoção do Mercado de Biocombustíveis (Lei 28.054/2003), com o objetivo de promover a produção e comércio, fortalecer as iniciativas em P&D, investir em recursos humanos e criar incentivos para a comercialização dessa fonte energética. A Associação Peruana dos Produtores de Açúcar e Biocombustíveis prevê que serão necessários investimentos da ordem de US\$ 400 milhões na próxima década em infra-estrutura logística.

Algumas empresas destacam-se, como a Pure Biofuels, cuja fábrica em Callao encontra-se em processo de construção, e a Palma Selva SA, que firmou parceria com a *trading* brasileira Coimex e com a Coler & Colantino Consortium em um projeto de extensão dos 1.800 hectares já utilizados para o plantio de matérias-primas para biocombustíveis.

A P&D no Peru encontra-se em estágio tão prematuro quanto no Chile. É no âmbito acadêmico que se encontra o maior número de iniciativas nesse sentido. Recentemente, o Conselho Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação Tecnológica (Concytec) deu início a uma pesquisa sobre a produção de biodiesel a partir de recursos oleaginosos da Amazônia.

Bolívia e Equador: esforços governamentais pouco expressivos

Os esforços da Bolívia e do Equador para desenvolver uma indústria de biocombustíveis podem ser considerados embrionários. O primeiro país estabeleceu um patamar obrigatório de mistura para o etanol, mas não chegou a delinear planos concretos para sua produção. O governo do Equador, por sua vez, aprovou medidas de promoção à diversificação de combustíveis e possui potenciais matérias-primas para o desenvolvimento dessa indústria, mas o país não possui uma estrutura regulatória suficiente para atrair investidores nem para incentivar a expansão agrícola.

Atualmente, a P&D na Bolívia no setor de biodiesel é pouco expressiva e as universidades tendem a concentrar estudos nos temas petróleo e gás natural.

O quadro no Equador é alarmante: o país depende quase que integralmente do petróleo (83% de sua matriz energética) e demonstrou historicamente ser ineficiente em seu uso. Com vistas a reverter esse cenário, o governo equatoriano, por meio do Programa Nacional de Biocombustíveis (Decreto Executivo 2332), declarou que a produção, a comercialização e o uso de biocombustíveis são de interesse nacional e criou o Conselho Consultivo para Biocombustíveis, que dialoga diretamente com o Executivo. Em 2004, foi lançado o Programa do Etanol, que buscava incentivar a indústria por meio da determinação da mistura obrigatória de 5% de etanol à gasolina na cidade de Guayaquil, entre 2006 e 2007. A extensão dessa determinação às demais localidades está vinculada ao sucesso dessa experiência. Estratégia similar foi aplicada

Agenda Regional MERCOSUL

17.12.07

34ª Reunião do Conselho Mercado Comum

18.12.07

Cúpula dos Presidentes do Mercosul

* Todas as reuniões ocorrerão em Montevidéu, Uruguai

ao biodiesel a partir do óleo de palma: definiu-se um patamar de mistura em 10%, mas a cidade para implementação do projeto-piloto ainda não foi escolhida.

O setor privado do Equador tem relutado em investir significativamente na indústria de biocombustíveis. Argumenta-se que, apesar de o governo ter estabelecido uma estrutura legal para a indústria dessas fontes alternativas de energia, os projetos ainda não saíram do papel e nenhuma regulamentação relacionada à implementação desses foi assinada. Uma das preocupações centrais é a falta de um plano claro por parte do governo para a expansão de terras para o cultivo da cana. A Etanolsa Guayas e a União Nacional Equatoriana dos Produtores de Cana (Unce) são associações que atualmente reivindicam a concessão de fundos – previstos na legislação de 2000 – para o financiamento da expansão da produção.

A P&D tem avançado no país, embora lentamente. Cabe destacar a atuação da Rede de Cooperação Técnica em Biotecnologia Agropecuária, projeto da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, sigla em inglês) que busca facilitar a transferência de tecnologia entre instituições engajadas no setor de biotecnologia para fins agrícolas. Essa rede apóia diversos projetos em andamento no Equador.

Panorama da cooperação regional e perspectivas futuras

Após analisar as principais experiências sul-americanas com relação à promoção dos biocombustíveis, é possível notar

que a atuação dos governos, por meio da criação de demanda, oferta de incentivos aos produtores e de garantias aos investidores, tem sido essencial para o sucesso de iniciativas bem sucedidas. Também, observou-se que o envolvimento do setor privado, em geral, acompanha o engajamento do governo. A distribuição das iniciativas em P&D na região, por sua vez, mostra-se bastante heterogênea.

Para os países já engajados na produção dessas fontes energéticas, existe um mercado internacional em franca expansão, cujas possibilidades devem ser analisadas...

A Organização Latino-Americana de Energia (Olade)¹¹ desempenha um papel importante na difusão de informações técnicas sobre a produção de biocombustíveis nos países latino-americanos. Acredita-se que esse serviço seja relevante para o setor privado interessado em prospecção de mercados, principalmente em países nos quais o governo não é protagonista na promoção dessa indústria, como é o caso da Bolívia. Destaca-se o “Programa Regional de Biocombustíveis” da Organização, que visa à capacitação e difusão das melhores práticas regionais.

Para os países já engajados na produção dessas fontes energéticas, existe um mercado internacional em franca expansão, cujas possibilidades devem ser analisadas cuidadosa e estrategicamente. Se os países desenvolvidos continuarem a proteger sua indústria de biocombustíveis por meio de altos subsídios e barreiras tarifárias, restará aos países em desenvolvimento a exportação de matérias-primas ou a evocação de normas da Organização Mundial do Comércio¹², ação que já vem sendo anunciada pelo Brasil.

Muitos países sul-americanos têm no Brasil seu referencial de promoção à indústria de biocombustíveis. Com efeito, grande parte deles possui arranjos cooperativos em matéria de energia com o Brasil. As estatais petrolíferas Ecopetrol (Colômbia)

e Petrobrás (Brasil), assinaram, em outubro de 2006, o primeiro acordo substancial de cooperação entre os dois países, que prevê o financiamento de estudos sobre novas frentes de produção, transporte e infra-estrutura e apoio tecnológico, principalmente no setor de biocombustíveis¹³.

Em junho de 2006, os governos brasileiro e peruano assinaram um acordo de trabalho conjunto em projetos relacionados ao desenvolvimento de cultivos alternativos para os biocombustíveis. O Concytec também renovou, em fevereiro do mesmo ano, um programa de biotecnologia e biocombustíveis com a Corporação de Pesquisas Agrícolas do Brasil.

No âmbito do Mercosul, Argentina e Brasil realizaram consultas para a construção de uma estrutura normativa unificada de energia, mas esse espaço ainda tem sido mal aproveitado pelos países Membros: o diálogo não somente se ateve ao plano das intenções, mas também tem ocorrido de forma esparsa no bloco regional.

Chile, Equador e Bolívia não possuem iniciativas de cooperação significativas no setor energético. Em julho de 2006, os Ministros da Agricultura chileno e brasileiro reuniram-se, mas o desenvolvimento de uma agenda comum ainda está pendente. Apesar de o Equador ter organizado, em julho de 2006, um simpósio em conjunto com o Brasil sobre possibilidades de cooperação, não houve nenhum passo concreto nesse sentido. A Bolívia iniciou negociações com o Brasil em 2003 sobre transferência de tecnologia de produção de etanol a partir da cana. O diálogo foi interrompido, entretanto, quando da nacionalização das indústrias de gás natural, em maio de 2006.

Ainda que seja referência para os países da região, a trajetória do Brasil na produção de biocombustíveis não foi linear e o ambiente internacional exige evolução constante mesmo dos principais líderes. É preciso que o país adapte sua estratégia e invista significativamente no setor, principalmente na área logística e de inovação. Há uma série de iniciativas em andamento, mas a pluralidade de atores e iniciativas faz da coordenação política um ponto ao qual se deve direcionar grande atenção.

¹ Em fevereiro de 2005, o Ministro de Energia e Petróleo da Venezuela, o Ministro de Minas e Energia do Brasil e os presidentes da PDVSA, estatal petrolífera venezuelana, e da Petrobrás, correspondente brasileira, assinaram um acordo que previa o intercâmbio de infor-

mações sobre a produção de etanol com base na cana-de-açúcar e a integração dos setores industrial e tecnológico dos dois países (O ato bilateral está disponível em: < <http://www2.mre.gov.br/dai/bivenez.htm> >).

² O governo venezuelano solicitou, em janeiro de 2007, assistência da empresa malásia Golden Hope Plantations Bhd na estruturação de uma indústria de óleo de palma, uma matéria-prima do biodiesel. Para mais informações, ver Business Times, “Golden Hope to Help Venezuela’s Oil Palm Sector”, 22 jan. 2007. Disponível em: <http://www.btimes.com.my/Current_News/BT/Monday/Column/BT603756.htm.txt/Article/>.

³ O preço internacional do açúcar nesse período era muito baixo, e o governo brasileiro buscou utilizar-se da oferta doméstica de açúcar, para reduzir sua dependência do petróleo importado.

⁴ Ver Portal Biodiesel – o novo combustível do Brasil, disponível em: <<http://www.biodiesel.gov.br/>>.

⁵ A Colômbia produz etanol a partir da cana-de-açúcar, do milho e da mandioca. O biodiesel, produzido em menor quantidade pelo país, utiliza o óleo de palma como matéria-prima.

⁶ De acordo com estudo da Cepal, treze das catorze refinarias do país se encontram na região noroeste da Colômbia. Para mais informações, ver: NOGUIERA, Luis A. Horta. Perspectivas en sustentabilidad energetica en los países de la Comunidad Andina. Santiago, CEPAL, mar. 2005, pp. 29.

⁷ Ver “Asistencia Técnica”, Corpodib, 15 out. 2006. Disponível em <www.corpodib.com/asistencia.htm>.

⁸ Ver “Capacitación”, Corpodib, 15 out. 2006. Disponível em <www.corpodib.com/capacitacion.htm>.

⁹ Para mais informações sobre esses projetos, ver SAGPyA & IICA Argentina, Perspectivas de los Biocombustibles en la Argentina y en Brasil, Buenos Aires, SAGPyA & IICA Argentina, out. 2005, pp. 40-5.

¹⁰ Ver BID, A Blueprint for Green Energy in the Americas – Strategic Analysis of Opportunities for Brazil and the Hemisphere, 2007. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=947972>>.

¹¹ Ver “Portal de Biocombustíveis” da OLADE em <www.olade.org.ec/php/index.php?arb=ARB0000656>.

¹² Destacam-se as seguintes normativas: os subsídios não devem discriminar entre o produto nacional e o importado, ou causar deslocamento de mercado; os padrões obrigatórios de mistura devem responder a um objetivo legítimo e não devem discriminar entre produtos nacionais e importados; e as barreiras tarifárias aplicadas não devem superar o nível consolidado na OMC.

¹³ Ver Press Release do Ministerio de Minas y Energía de Colombia, “Alianza entre Ecopetrol y Petrobrás para desarrollo de Biocombustibles”, 17 out. 2006.

Aplicação de medidas antidumping a produtos chineses

Anelize Slomp Aguiar*

O Protocolo de Acesso da China à Organização Mundial do Comércio (OMC) permite que os demais Membros da Organização tratem-na como economia não predominantemente de mercado até 2016. Desta forma, é aplicada uma metodologia específica na apuração da prática de dumping pelas empresas chinesas, exceto se de outra forma estiver previsto em acordos bilaterais. Nesse sentido, em 2004, China e Brasil assinaram um Memorando de Entendimento pelo qual o Brasil concede à China status de economia de mercado. Essa regra, contudo, não tem sido aplicada na prática, o que obriga os produtores chineses a provar – caso a caso – a condição de liberdade de mercado do setor em que atuam.

Acesso da China à OMC e o processo antidumping

O ingresso da China à OMC implicou na aceitação por esse país de todos os termos dos tratados que compõe o Acordo de Marraqueche, inclusive o Acordo *Antidumping*.

Antidumping sempre foi um tema de extrema relevância para a China. Antes de fazer parte da OMC, era muito difícil para o país defender-se das inúmeras arbitrariedades cometidas pelos demais na avaliação e aplicação de barreiras na importação de seus produtos. Atualmente, a China pode utilizar-se dos procedimentos previstos nos acordos da OMC e do sistema de solução de controvérsias da Organização para resolver questões comerciais com seus parceiros e proteger seus interesses, o que também é válido para os processos investigatórios de prática de *dumping*.

Dumping pode ser definido como a venda de um produto no mercado de outro país por um preço inferior ao valor normal efetivamente praticado no mercado interno do país no qual o produto foi produzido, sem impostos, à vista e para compradores independentes¹. Caso essa prática cause danos à indústria doméstica do país comprador, direitos *antidumping* podem ser impostos sobre as importações do produto para eliminar a diferença de preços. A aplicação de diretos *antidumping*, entretanto, somente pode ser realizada após uma investigação que comprove a efetiva ocorrência de *dumping*, de dano à indústria doméstica e do nexo causal entre a prática do *dumping* e o dano sofrido².

A comprovação da existência de *dumping* dá-se pela comparação entre o preço de exportação para o país prejudicado e o preço normal do produto no mercado interno do país exportador. Contudo, se o país investigado não for considerado como economia de mercado, o valor normal será determinado com base no preço de produto similar em um

terceiro país ou, ainda, com base no preço pago ou a pagar pelo produto no mercado interno de um terceiro país.

Como as condições de produção diferem de um país para outro, existe uma margem para manipulação do resultado final da avaliação da prática de *dumping*. Em razão disso, dificilmente um país considerado como de economia planificada sairá vitorioso de um litígio envolvendo prática de *dumping*, uma vez que o mesmo será fatalmente comprovado quando da comparação de preços praticados por países nada semelhantes.

Economia de mercado vs. economia planificada

Para diferenciar um país de economia de mercado de um que não o é, faz-se necessário, primeiramente, analisar os conceitos “economia de mercado” e “economia planificada”, o que não é uma tarefa simples, visto que a própria legislação *antidumping* aplicável não os define.

O termo “economia de mercado” é utilizado para conceituar o sistema econômico no qual a produção e a distribuição de mercadorias e serviços ocorrem por intermédio de um mecanismo de livre mercado, guiado, por sua vez, por um sistema de preços livres. Isso significa que, numa economia de mercado, as empresas e os consumidores decidem, por vontade própria, o que produzir e o que consumir. Esta realidade é normalmente contrastada com a economia planificada, na qual as operações não seguem princípios de estruturas de custo nem de preço e existe grande intervenção governamental na formação dos preços.

Embora haja uma diferenciação conceitual entre os termos “economia de mercado” e “economia planificada”, a determinação de quais países se enquadram em cada conceito não é tão simples e depende de uma análise criteriosa. São, assim, inúmeros os países – inclusive aqueles com status de

economia de mercado – nos quais o Estado possui um papel importante na regulamentação comercial.

Condição para o acesso da China à OMC: status de economia planificada

Ao entrar na OMC, a China comprometeu-se a liberalizar seu mercado, de modo a integrar-se ao sistema multilateral de comércio. O Protocolo de Acesso à OMC, entretanto, não reconheceu a China como economia de mercado de imediato. Pelo contrário, o artigo 15 (a) do Protocolo prevê que os Membros podem utilizar tanto a metodologia aplicada a países de economia de mercado quanto a metodologia aplicada a países que não o são, nos casos de investigação de prática de *dumping* que envolvam produtos chineses.

O mesmo artigo 15, entretanto, em seu inciso (d) estabelece que essa faculdade terá duração de 15 anos, a contar da data da acesso da China à Organização, ou seja, até 11 de dezembro de 2016. Outra possibilidade permitida pelo Protocolo é que os Membros da OMC, isoladamente, reconheçam a China como economia de mercado por meio de legislação interna.

Medidas antidumping aplicadas a produtos chineses: o caso do Brasil

Em 12 de novembro de 2004, o Brasil concedeu à China o status de economia de mercado – o que se especula ter sido uma contrapartida a investimentos realizados no Brasil e privilégios de acesso ao mercado chinês. O Artigo 1º do Memorando de Entendimento firmado entre os dois países declara: “o Brasil reconhece o status de economia de mercado para a China”. Na realidade, tal reconhecimento deu-se no plano político, mas, operacionalmente, nada mudou. O governo brasileiro exige que a China cumpra com todos os compromissos

assumidos no Memorando para, então, regulamentar o reconhecimento desse país como economia de mercado.

Embora haja entendimentos contrários à necessidade de regulamentação do Memorando, o governo alega que esse deverá ser, primeiramente, analisado e aprovado pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX)³ para que produza quaisquer efeitos na aplicação de medidas de defesa comercial. Ainda, para que tais efeitos sejam produzidos no âmbito da OMC, após o trâmite de validação jurídica interna da decisão, esta deverá ser comunicada formalmente àquela Organização.

Quando o reconhecimento for formalizado, o Brasil ficará impedido de alegar, que a China possui uma economia estatizada. Tal fato, entretanto, não retira do país a legitimidade para apresentar reclamações contra eventuais práticas comerciais desleais ou ilícitas cometidas por produtores chineses.

Nos termos do artigo 15 (d) do Protocolo de Acesso da China à OMC⁴, quando o referido Memorando for regulamentado, a metodologia para definição do valor normal aplicado a países não considerados como economias de mercado em investigações de prática de *dumping* não poderá mais ser aplicada à China, o que impactará diretamente na forma de aplicação dos mecanismos de defesa comercial. Na prática, todo procedimento para auferir o valor normal de produtos importados da China em processos *antidumping* será alterado, o que leva à necessidade de utilização do valor dos produtos no mercado chinês.

Para que tal metodologia seja efetivamente utilizada, entretanto, é preciso que os produtores e os exportadores chineses manifestem-se nos procedimentos de investigação de prática de *dumping* instaurados pelo Departamento de Defesa Comercial (DECOM), respondam aos questionários e apresentem documentação comprobatória dos preços praticados. Caso o DECOM entenda que os valores apresentados não são compatíveis com a realidade, esses poderão, então, ser desconsiderados.

O problema que se impõe é o fato de a CAMEX não ter formalizado o reconhecimento da China como economia de mercado. Desta forma, o DECOM ainda considera o país como economia não predominantemente de mercado e aplica

a metodologia prevista no Decreto nº 1.602/1995 para verificar a ocorrência da prática de *dumping* nas importações de produtos chineses, ou seja, o valor normal é determinado com base no preço de produto similar em um terceiro país de economia de mercado ou com base no preço pago ou a pagar pelo produto no mercado interno de um terceiro país.

Para fugir desse status desvantajoso, as empresas chinesas devem provar que operam em um setor no qual prevalecem as condições de mercado. A circular SECEX nº 59/2001, em seu artigo 3.1.2, permite que os produtores, exportadores ou o respectivo governo de países não predominantemente de mercado apresentem elementos que comprovem que o setor investigado atua de acordo com as regras de livre mercado. Nessa hipótese, o valor normal terá como base o preço praticado no mercado interno do país investigado, de acordo com os artigos 5 e 6 do Decreto nº 1.602/95.

Para avaliar a existência de condições de economia de mercado, o artigo 3.3 da Circular SECEX nº 59/2001⁵ apresenta os seguintes critérios: a) grau de controle governamental sobre as empresas ou meios de produção; b) nível de controle estatal sobre a alocação de recursos, sobre preços e decisões de produção de empresas; c) legislação aplicável em matéria de propriedade, investimento, tributação e falência; d) grau em que os salários são determinados livremente em negociações entre empregadores e empregados; e) grau em que persistem distorções herdadas do sistema de economia centralizada relativas, entre outros aspectos, à amortização de ativos, outras deduções do ativo, trocas diretas de bens e pagamentos sob a forma de compensação de dívidas; e f) nível de interferência estatal sobre as operações de câmbio.

Todavia, como o ônus da prova é dos produtores, exportadores e do governo estrangeiro, se esses não conseguirem claramente demonstrar a prevalência de condições de economia de mercado em seu setor, a análise do preço normal para averiguação da prática de *dumping* não será realizada com base no preço praticado em seu mercado, mas sim, sub-rogado de um terceiro país, que, geralmente, não possui qualquer similaridade com a China.

Para que seja realizada uma reavaliação das condições de mercado, os produtores deverão responder aos questionários enviados

pelo DECOM e encaminhar informações que permitam auferir o valor normal e o preço de exportação praticados na China. Uma vez obtidas respostas completas, as informações poderão ser objeto de verificação *in loco*, consoante disposto no art. 30 do Decreto nº 1.602/95. Caso as informações sejam consideradas incompletas, poderão ser efetuadas determinações com base na “melhor informação disponível”.

Considerações finais

Embora a China seja Membro da OMC, ainda não é considerada uma economia de mercado (NME). Apesar de o Brasil ter sido o 23º país a conceder à China status de economia de mercado, o governo brasileiro alega que tal concessão não possui eficácia, pois ainda não há regulamentação da CAMEX neste sentido. A única forma de as empresas chinesas escaparem desse tratamento desvantajoso é provar que operam em um setor no qual prevalecem as condições de mercado.

Diante deste contexto, pode-se concluir que, embora o acesso da China à OMC não tenha garantido total igualdade de tratamento entre esse país e os demais Membros da Organização em relação à aplicação de medidas *antidumping*, o próprio Protocolo de Acesso permite que empresas chinesas requeiram a aplicação do mesmo tratamento concedido a empresas provenientes de economias de mercado.

Para o Brasil, entretanto, a efetiva concessão de um tratamento mais vantajoso às empresas chinesas é questionável, em virtude de possíveis entraves burocráticos impostos a essas pelas autoridades brasileiras.

* Anelize Slomp Aguiar é advogada, bacharel em Direito pela UNICURITIBA, bacharel em Administração e Comércio Exterior pela UFPR e especialista em Contratos Empresariais pela UFPR.

¹ GOYOS JUNIOR, Durval de Noronha. A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai. São Paulo: Observador Legal Editora, 1995, p. 77.

² GOYOS JUNIOR, Durval de Noronha, Goyos. Tratado de Defesa Comercial: *antidumping*, compensatórias e salvaguardas. São Paulo: Observador Legal, 2003, p. 6.

³ Decreto nº 4.732, de 10.06.2003.

⁴ WT/L/432, p. 10. (OMC).

⁵ Circular SECEX nº 59, de 28.11.2001, art. 3.3.