

- 1 Rodada Doha: finalização ainda parece distante
- 3 Caso dos pneus: o artigo XX do GATT deixa espaço para políticas nacionais?
- 6 Uma abordagem concorrencial à proteção da propriedade intelectual
- 8 UNCTAD examina relação entre comércio e desenvolvimento
- 10 O futuro do regime climático: a posição da União Européia e suas implicações para os BRICs
- 12 Conferência de Bali abre caminho para Acordo Climático Global
- 14 Biodiesel no Brasil: situação e perspectivas para o combustível do futuro
- 17 Com Obama, Hillary ou McCain a política de comércio exterior dos EUA deve continuar travada
- 19 O “novo regionalismo asiático”: maior integração ou mais um spaghetti bowl?
- 22 A nova Argentina e o futuro da integração

Rodada Doha: finalização ainda parece distante

As minutas dos textos de agricultura e a acesso a mercado de bens não agrícolas (NAMA, sigla em inglês), publicadas em fevereiro de 2008, não foram suficientes para romper o impasse das negociações da Rodada Doha, que já dura 7 anos.

Nenhum dos dois textos sobre modalidades apresenta grandes surpresas. As minutas não abordaram, por exemplo, os números para apoio agrícola interno, cortes tarifários e a fórmula para a redução de tarifas de importação para produtos não agrícolas - propostos no texto de julho de 2007.

Desde a publicação dos dois textos, os governos dos Membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) têm trabalhado para identificar os elementos com os quais não estão de acordo. A Argentina afirmou que não aceitará o texto sobre NAMA e o Ministro de Agricultura francês, Michel Barnier, chamou o novo texto sobre agricultura de “inaceitável” e ainda mais desbalanceado que sua versão prévia. Barnier afirmou, ainda, que conta com o apoio de 19 outros ministros europeus.

Flexibilidades no texto sobre agricultura: sob fogo cruzado

Três temas dominaram os comentários dos Membros sobre a minuta de texto de agricultura: (i) o número e o tratamento a ser dado aos produtos “sensíveis” e

“especiais”; (ii) as provisões para países em desenvolvimento (PEDs) propostas para um mecanismo de salvaguarda especial (SSM, sigla em inglês); e (iii) um novo requerimento para a média mínima relativa a cortes tarifários.

O G-33, grupo de PEDs sensíveis a importações, afirmou que as disciplinas propostas para SSM – que supostamente devem proteger fazendeiros contra importações massivas – são extremamente inadequadas e tornarão o mecanismo ineficaz e não-operacional. O G-33 solicita isenção de 8% de suas linhas tarifárias agrícolas de quaisquer cortes, pedido que se encontra, entre colchetes, no texto de fevereiro.

Entretanto, o texto traz uma linguagem opcional proposta pelos Estados Unidos da América (EUA), que sujeita todos os produtos agrícolas a cortes tarifários, inclusive os produtos “especiais” que os PEDs poderiam proteger de reduções tarifárias convencionais. O G-33 afirma que tal proposta não deveria ser incluída nas modalidades, nem mesmo como uma opção, mas Susan Schwab, Representante de Comércio dos EUA,

VOCÊ SABIA?

Que os EUA recolhem mais tarifas do Cambodja do que da Grã-Bretanha?

País	Renda per capita	Importação de bens (bilhões)	Arrecadação tarifária (milhões)	Alíquota média
Grã-Bretanha	US\$ 37.760	US\$ 57	US\$ 412	0.7%
Cambodja	US\$ 430	US\$ 2,46	US\$ 419	17.0%
Arábia Saudita	US\$ 12.510	US\$ 35	US\$ 45	0.1%

Fonte: Progressive Policy Institute. Disponível em: <http://www.ppionline.org/ppi_ci.cfm?knlgAreaID=108&subsecID=900003&contentID=254579>

- Os EUA gastaram US\$ 1,96 trilhão em importação de bens no ano passado. Cerca de 60% de toda a arrecadação tarifária do país tem origem num pequeno grupo de produtos domésticos, o qual responde por menos de 7% de todas as importações.
- Países que produzem roupas, sapatos e bagagens baratas e simples enfrentam um regime comercial muito mais restritivo nos EUA do que no restante do mundo.
- Em 2007, as tarifas sobre roupas importadas do Cambodja somaram US\$ 419 milhões, ao passo que o valor desses bens totalizou US\$ 2,5 bilhões. Em termos de porcentagem, trata-se da cifra mais elevada, em comparação aos demais parceiros comerciais dos EUA.
- Juntos, Cambodja, Bangladesh e Paquistão foram responsáveis por cerca de 0,4% das importações estadunidenses.

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



International Centre for Trade
and Sustainable Development



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

Manuela Trindade Viana

Cecília Kaneto Oliverio

Daniela Helena Oliveira Godoy

Leonardo Margonato Ribeiro Lima

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.

expressou sua preocupação em relação aos 8% de linhas tarifárias e aos potenciais aumentos tarifários previstos no SSM.

A União Européia (UE) e outros países que apresentam setores agrícolas altamente protegidos rejeitaram o requerimento adicional para que as tarifas agrícolas de países desenvolvidos (PDs) sejam a, no mínimo, 54% (em média). Para esses países, as previsões da minuta de texto pedem expansões de quotas muito drásticas para produtos "sensíveis".

Questões de equilíbrio continuam a tumultuar as negociações de NAMA

O texto de NAMA desencadeou reações mais críticas do que o texto de agricultura – exatamente conforme ocorrido em julho de 2007. A principal mudança nos novos textos foi a eliminação de números indicativos estabelecidos há já muito tempo para derrogações de tarifas convencionais para PEDs. Apesar dos pontos de vista contrastantes em relação à extensão de tais flexibilidades, tanto PEDs e quanto PDs argumentaram que a eliminação de tais números aumentaria o nível de incerteza nas negociações.

A coalizão de PEDs conhecida como NAMA-11 também pediu ao presidente das negociações de NAMA que reintegre os números ao texto. O grupo também criticou a minuta de NAMA por não estar em equilíbrio com a minuta de agricultura, já que a primeira manteve a abrangência controversa para cortes tarifários do texto de julho.

Pouco antes das minutas de texto serem circuladas, o governo argentino ameaçou bloquear o novo texto de NAMA se ele não apresentasse uma diferença de 25 pontos entre os coeficientes de PDs e PEDs, bem como maiores flexibilidades. A Argentina comparou as flexibilidades de NAMA com aquelas das negociações agrícolas, as quais não estão sujeitas a um limite de volume de importação.

Expectativas quanto aos textos revisados e mini-ministerial ainda incerta

Diversos países pediram uma revisão mais profunda dos textos de agricultura e NAMA antes do início do processo de negociações "horizontal", no qual haverá trocas de concessões entre os Membros em temas como subsídios e tarifas agrícolas e acesso

a mercado para bens manufaturados. Os presidentes dos dois grupos de negociação afirmaram que somente revisarão seus textos quando os Membros levarem mais opções à mesa de negociações.

O Embaixador Crawford Falconer, presidente das negociações agrícolas, admitiu estar um tanto quanto frustrado com o grau de negociações da primeira semana de consultas após a circulação da minuta. A menos que haja uma mudança de tom entre os negociadores nas próximas semanas, Falconer afirmou que não poderá revisar seu texto até o final do mês. O Presidente das negociações de NAMA, Don Stephenson, também afirmou não possuir material suficiente para publicar sua segunda revisão do documento.

Os EUA e a UE são a favor de uma mini-ministerial para a conclusão das negociações sobre modalidades de agricultura e NAMA ao final de abril. Diversos outros Membros – incluindo a Índia – enfatizaram que o processo deve ser orientado por sua substância e não por datas predeterminadas. Para esses Membros, uma reunião ministerial não deve ser marcada até que haja um grau suficiente de trabalho realizado pelos negociadores que indique um resultado de sucesso para as negociações. Alguns Membros especularam que isso poderia atrasar a data da ministerial até junho, ou mesmo julho, de 2008.

Tanto os presidentes das negociações agrícolas e de NAMA como o Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy, concordam que o ritmo das negociações deve ser conduzido pela substância. Lamy, entretanto, lembrou os Membros de que eles necessitam de seis a oito meses após a decisão sobre modalidades para poderem finalizar a Rodada até o final deste ano.

O desafio principal enfrentado pelos negociadores pode ser resumido em uma palavra: equilíbrio. Esse equilíbrio refere-se: (i) às obrigações e aos interesses de PEDs e PDs com relação às futuras regulamentações em agricultura e NAMA; (ii) ao nível de ambição entre essas duas áreas; e (iii) à segurança dada aos Membros que procuram garantir seus interesses em outros temas – tais como serviços, *antidumping* e regras para pesca – de que esses últimos não serão deixados de lado uma vez que a barganha entre agricultura e NAMA esteja finalizada.

Tradução e adaptação de artigo originalmente publicado em BRIDGES Monthly Review, Ano 12, n. 1, fevereiro.

Caso dos pneus: o artigo XX do GATT deixa espaço para políticas nacionais?

Hannes Schloemann*

Políticas nacionais de proteção à saúde e ao meio ambiente e até mesmo proibições à importação gozam tanto da proteção prevista pelo Artigo XX do GATT quanto da simpatia do Órgão de Apelação (OA) da Organização Mundial do Comércio (OMC) – desde que não introduzam discriminação injustificada. O caso dos pneus pode facilitar a defesa da “necessidade” de tais medidas, mas, por outro lado, também pode dificultar sua utilização no contexto de acordos regionais de comércio e outros acordos preferenciais.

Exatamente três meses após a notificação de apelação das Comunidades Europeias (CE), o OA veiculou, em 3 de dezembro de 2007, o relatório sobre o caso *Brasil – Medidas que afetam importações de pneus reformados*¹. Conforme havia sido decidido pelo painel, o OA manteve a conclusão de que a proibição à importação de pneus reformados aplicada pelo Brasil era, em princípio, justificada pelo direito de os Membros protegerem a vida e a saúde humana, animal e vegetal, previsto no Artigo XX (b) do GATT. Contudo, o OA também reafirmou que a aplicação de tal medida pelo Brasil havia sido discriminatória, o que a isentava da provisão do Artigo XX, *caput*, do GATT.

Embora o Brasil tenha perdido “na contagem dos pontos”, a decisão representa uma vitória esmagadora da aplicação de políticas ambientais e de saúde pública sobre disciplinas comerciais. A mensagem enviada pelo OA aos Membros da OMC foi, não pela primeira vez, (quase) direta: se seus objetivos são legítimos e suas medidas razoáveis, não se preocupe em demasiado com detalhes técnicos; o sistema está com você. Preocupe-se, entretanto, com o fator “discriminação” – este não será tolerado por nós, a não ser que constitua parte lógica de sua política de proteção.

Uma mensagem adicional vai aos governos dos países em desenvolvimento (PEDs) com recursos limitados à sua disposição: não há obrigação de realizar análises profundas e custosas, em particular, projeções econômicas quantitativas (ainda que bem-vindas), ao estabelecer a existência da “necessi-

dade” de uma medida. O raciocínio qualitativo, indutivo e lógico, baseado em dados científicos disponíveis, será normalmente considerado suficiente.

Reações conflitantes

Organizações não-governamentais (ONGs) que haviam criticado fortemente as CE pela contestação da medida brasileira criticaram ainda mais a decisão de apelar da decisão do painel. Talvez agora elas devessem enviar flores a Bruxelas – uma vez que a atuação das CE levou

à adoção de uma decisão que alarga e consolida um espaço reservado para políticas nacionais de meio-ambiente e de saúde. A tão temida “tendência comercialista” do sistema de resolução de controvérsias da OMC parece, ao menos nesta decisão, ter sido invertida. A empatia explícita do painel e do OA por

uma política ambiental preventiva, que consistia, no caso em questão, em evitar o acúmulo de detritos de pneus ao invés de simplesmente manejá-los e controlar seu descarte (alternativa proposta pelas CE), parece ter ofuscado a preocupação da OMC com os profundos efeitos comerciais acarretados pela medida.

Já entre os juristas, não há consenso. Os puristas devem estar frustrados, os pragmáticos, mais ou menos satisfeitos e os combativos, em total deleite. A análise da “necessidade” da medida permanece um conceito flexível e abrangente nas mãos do OA. O teste de “ponderação e sopesamento”, em particular, constitui um teste velado de proporcionalidade que,

de forma miraculosa, funciona bem apesar da ausência de um sistema de valores pré-estabelecido. Talvez fosse melhor chamá-lo de “teste de desproporcionalidade”. O *caput* do Art. XX, apesar de adornado com fortes adjetivos (“arbitrário”, “injustificável” e “disfarçado”), opera como uma restrição genérica contra abusos – mas uma restrição severa no que tange às discriminações: apenas as que seguirem a mesma lógica de proteção da medida nacional serão toleradas.

Os observadores de políticas comerciais também possuem perspectivas diferenciadas. Ao passo que o comércio pode e deve dar preferência a medidas políticas de boa-fé, ao menos àquelas que atendam a anseios essenciais da sociedade, tais como a proteção da saúde e do meio ambiente, isso deve acontecer sem discriminação e de modo a não constituir aplicação abusiva de uma política comercial protecionista. Uma vez que esse equilíbrio é o único que se pode vislumbrar em uma instituição que não conta com uma autoridade central e com um texto constitutivo abrangente, os verdadeiros admiradores do sistema da OMC devem, provavelmente, simpatizar com a decisão do OA.

As decisões do painel e do OA

O OA e o painel rejeitaram os ataques feitos pelas CE à “necessidade” da proibição à importação. O OA aceitou a “ponderação” e o “sopesamento” de fatores e, como o painel, considerou que nenhuma das alternativas propostas pelas CE era, ao mesmo tempo, adequada e disponível de imediato ao Brasil. Ambas as instâncias consideraram que o Art. XX do GATT justificava a proibição à importação.

Contudo, as duas instâncias discordaram quanto ao *caput* do Artigo XX. O painel considerou que tanto a exceção do Mercosul quanto as liminares concedidas cons-

... a decisão representa uma vitória esmagadora da aplicação de políticas ambientais e de saúde pública sobre disciplinas comerciais.

tituíam prática discriminatória. Concluiu, entretanto, que nenhuma das duas era arbitrária, visto que ambas constituíam implementações de decisões judiciais por administradores e legisladores, de modo que suas ações não eram motivadas por caprichos, não eram aleatórias e nem imprevisíveis (elementos de uma definição de dicionário da palavra “arbitrário”). O resultado, entretanto, foi diferente quanto à “discriminação injustificável”.

O painel avaliou os impactos quantitativos e concluiu que a exceção do Mercosul não gerava um fluxo de importações suficientemente significativo para contrariar o propósito da medida. Concluiu, ainda, que o mesmo não poderia ser dito quanto à importação de pneus usados permitida em virtude das liminares concedidas pela justiça brasileira, de modo que as mesmas criavam uma “discriminação injustificada”, na medida em que, ao ultrapassar o limite, as importações eram contrárias ao propósito da medida.

O OA rejeitou tal análise quantitativa e concluiu que tanto a exceção do Mercosul quanto a permissão de importação por meio das liminares constituíam discriminação “arbitrária e injustificável”, uma vez que não se fundavam na mesma lógica da proibição à importação. Definiu-se, assim, esse critério como o único relevante.

Muito poderia – e deveria – ser dito a respeito dos detalhes deste caso, incluindo o novo critério de “contribuição” (demasiado permissivo?), o teste de “alternativas” que um Membro deveria aceitar (poucas) e as potenciais armadilhas de rígidas barreiras contra a discriminação introduzidas pelo *caput* (que provavelmente afastariam o tratamento especial e diferenciado e dificultariam a justificação de políticas regionais). Como o espaço do presente artigo não permite tal análise, apresenta-se, a seguir, uma lista ordenada de assuntos relevantes aos usuários do Artigo XX (b).

Checklist - Onde está o espaço para as políticas nacionais?

☒ O que eu viso proteger está incluído nos parágrafos do Artigo XX?

Esse é um teste relativamente objetivo (com alguma margem de apreciação), que pode e será revisto pelos painéis e pelo OA. Contudo, a abrangência de tais parágrafos é grande, de modo que o espaço para a adoção

de políticas nacionais é vasto. A “proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal”, por exemplo, abrange confortavelmente quase todos os temas relacionados à saúde, vários deles podendo ser considerados “ambientais” (os demais são cobertos pelo parágrafo (g)). À exceção de eventuais fraudes ao denominar a medida, os Membros são dotados de amplos poderes nessa etapa (atenção especial, contudo, deve ser dada à “restrição disfarçada ao comércio internacional”, Artigo XX, *caput*).

☒ Qual é o “nível de proteção” que eu desejo implementar?

Neste ponto, os Membros são plenamente livres para estabelecer seus objetivos, segundo afirma o OA – e, até o momento, isso não suscitou discordâncias. Mas a questão torna-se mais dinâmica: o Brasil definiu, com a aprovação do OA, seu nível de proteção como “a redução do risco de acumulação de detritos causados por pneus, na medida do possível”. Isso significa que qualquer medida que não configure uma total eliminação de tais riscos (dengue, malária, intoxicação causada pela queimada de pneus) não será o bastante, desde que ainda exista algo que possa ser feito. Assim, uma dinâmica de “tanto quanto possível” possui dois efeitos.

Primeiramente, é provável que tal dinâmica afete a análise da “contribuição”. Em segundo lugar, coloca todas as alternativas potenciais na defensiva, especialmente porque não há como realizar um cálculo líquido de custos e benefícios, já que as alternativas podem funcionar de modo diferente da medida original. Se o alvo não for definido de maneira estática

(“x” casos de malária evitados), alternativas mais complexas propostas pelos demandantes não terão grandes chances de prevalecer. É o que aconteceu no caso ora analisado. O painel e o OA aceitaram rapidamente o argumento (provavelmente correto) defendido pelo Brasil de que evitar a produção de detritos seria uma medida de proteção mais eficaz do que o gerenciamento e a coleta de detritos. Ainda que tecnicamente trate-se de uma análise distinta, será difícil evitar uma conclusão intuitiva se a meta

de proteção for “tanto quanto possível”, sendo ausente qualquer análise quantitativa dos resultados efetivamente obtidos. Sob uma perspectiva comercial, levanta-se o problema do forte viés protecionista de tal dinâmica, uma vez que dizer “não” (sob a forma de uma proibição à importação) é mais fácil do que dizer “sim, mas...”. De qualquer modo, o espaço para políticas nacionais nessa matéria é vasto, já que apenas o céu parece ser o limite.

☒ A medida é “necessária” para alcançar o nível de proteção desejado?

É aqui que as coisas ficam complicadas. Tomando por base a decisão do caso dos pneus, é possível traçar a seguinte sub-lista:

- A medida “contribui” para atingir a proteção desejada? Em caso afirmativo, até que ponto? Aqui, duas coisas são importantes: o grau e a efetiva ocorrência dessa “contribuição”. O segundo aspecto consiste em saber se o OA diminuiu seu nível de exigência em relação ao estabelecido no caso Coréia – carnes, no qual a “extensão” da contribuição deve ser examinada como um componente para a “ponderação e sopesamento”. O Brasil não forneceu análises quantitativas, mas o painel ficou convencido de que a proibição à importação era suficiente para fornecer a “contribuição” requerida. Em princípio, o OA concordou (e ignorou suas divergências graduais com as conclusões do painel), mas formulou seu critério do seguinte modo: a medida está

apta a atingir a meta? É provável que ela forneça uma contribuição material para tanto? É importante ressaltar que “aptidão” e “probabilidade” não exigem projeções quantitativas elaboradas, baseadas em análises econômicas precisas (que são difíceis e custosas). Uma perspectiva indutiva mais abstrata (e mais ao gosto dos advogados), que olha para as relações lógicas de causa e efeito, também é aceitável (análises quantitativas permanecem bem vindas,

O painel e o OA aceitaram rapidamente o argumento ... de que evitar a produção de detritos seria uma medida de proteção mais eficaz do que o gerenciamento e a coleta de detritos.

a título de apoio). Tal análise qualitativa facilita significativamente a tarefa dos Membros ao demonstrar seu argumento de “necessidade” – e reserva um espaço significativo para políticas nacionais.

- **Qual a importância do valor protegido?** O fundamento para tal juízo de valor, feito pelos órgãos jurisdicionais da OMC, não é claro, uma vez que falta um sistema abrangente de valores no qual se possa basear – o senso comum, apoiado por evidências de como pensam a OMC e a comunidade internacional, parece ser o melhor guia para prever a reação do OA. Como o que está em curso é um teste negativo (podemos dizer a um Membro que o valor que ele protege não é relevante o bastante?), o espaço para políticas nacionais oriundo da deferência dos órgãos da OMC deve ser significativo.
- **Em que extensão a medida de proteção restringe o comércio?** Este é um teste técnico, passível de revisão pelos painéis e pelo OA – afinal, esta é a sua principal especialidade. Não há espaço para políticas nacionais aqui.

Medidas de igual eficiência e de menor efeito restritivo ao comércio estão prontamente disponíveis?

Estabelecer se uma medida é “igualmente eficiente” é um teste técnico. É importante destacar que não há compensação de custos. Dizer se as medidas estão “prontamente disponíveis”, implica um juízo de valor – mas isso pode ser exigido dos Membros em termos de custos, riscos e dificuldades? No caso dos pneus, tanto o OA quanto o painel adotaram uma visão muito restrita acerca das múltiplas alternativas propostas pelas CE. Riscos potenciais e altos custos eliminaram com facilidade as alternativas propostas, deixando um espaço significativo para as políticas brasileiras. Como já foi dito, “menor efeito restritivo ao comércio” é um teste técnico, passível de revisão. Pode até tornar-se complicado se vários interesses comerciais agirem em direções opostas, mas até agora isso não tem sido um grande problema.

Ponderação e sopesamento

Na verdade, não está totalmente claro quando e como a ponderação e o sopesamento devem ocorrer. Seja como for, o OA afirma que este é um exercício flexível, até

“holístico”, que deve ser realizado caso a caso. Mas o que isso significa para os Membros? Uma certa insegurança jurídica, que ao final traz uma margem significativa de apreciação (riscos e projeções) e de discricionariedade (escolha de meios de ação). Esta abordagem é um verdadeiro teste de proporcionalidade, com importantes juízos de valor a serem realizados, o que não deixa de ser questionável diante da ausência de um texto constitutivo abrangente. Contudo, graças à interpretação estrita realizada pelos painéis e pelo OA, essa etapa funciona mais como um “teste de desproporcionalidade” – e pode-se dizer que funciona bem.

A medida resulta em “discriminação arbitrária ou injustificável”? Existe discriminação?

O que constitui discriminação, na maioria das vezes, é relativamente fácil de identificar. Note-se que a “semelhança” não é parte desta análise, seu escopo é mais abrangente. Não há espaço para políticas nacionais aqui – o teste é técnico e sujeito a revisão.

A discriminação é “arbitrária e injustificável”? “Arbitrária” e “injustificável” são duas definições que não possuem muita importância como termos jurídicos, e este é um claro resultado do caso dos pneus. Será que o que os termos realmente significam é: a discriminação está fundada na mesma lógica na qual se funda a medida de proteção? As demais justificações são todas irrelevantes. Isso inclui obrigações oriundas de acordos regionais de comércio (como a decisão do Mercosul invocada pelo Brasil neste caso), bem como outras considerações, incluindo considerações benevolentes como o tratamento especial e diferenciado. O teste é jurídico e estrito. O obstáculo da discriminação é bastante alto e deixa pouca margem de manobra. Isso não é inteiramente novo: a experiência estadunidense nos casos EUA-gasolina e EUA-camarões não foi distinta da brasileira no presente caso.

A aplicação da medida opera como uma “restrição disfarçada ao comércio”?

Mais uma vez, trata-se de um teste técnico – ainda que seja necessário avaliar a pureza da motivação não-comercial por trás da medida (o critério do “disfarce”). Os painéis e o OA, entretanto, não gostam de rejeitar a

motivação de um Membro, acusando-o de ter interesses comerciais ocultos, a não ser que existam provas inequívocas para tanto. Os benefícios da proteção ao comércio que surgirem de medidas ambientais ou de saúde não são um problema *per se* – e no caso dos pneus, funcionaram até mesmo como parte do mecanismo.

De modo geral, existe um significativo espaço para políticas nacionais de acordo com o Artigo XX. É importante ressaltar que o teste de “necessidade” é o mais importante nesta discussão e deve ser o teste mais rigoroso dentre todos os contidos naquele artigo. O caso dos pneus, entretanto, também tratou de riscos odiosos à saúde humana pelos quais todos têm simpatia, o que certamente ajudou no delineamento das conclusões jurídicas. Não se pode esperar simpatia (nem flexibilidade) quanto a discriminações – ponto importante a ser lembrado pelos formuladores de políticas públicas.

** Hannes Schloemann é diretor do WTI Advisors Ltd., escritório de consultoria em política comercial, e sócio do escritório de advocacia MSBH Rechtsanwälte.*

¹ Para um histórico do contencioso Brasil-pneus, consulte os seguintes artigos: “O caso dos pneumáticos: preferências regionais e questões ambientais” (Pontes Bimestral, vol. 1, n. 4, disponível em: <<http://www.ictsd.org/monthly/pontes/PONTES1-4.pdf>>); “A importação de pneus reformados e o Direito Internacional” (Pontes Bimestral, Vol. 2, No. 2, disponível em: <<http://www.ictsd.org/monthly/pontes/PONTES2-2.pdf>>); “Estabelecimento de painel na disputa sobre pneus recauchutados entre as Comunidades Européias e o Brasil” (Pontes Quinzenal, Vol. 1, No. 2, disponível em: <http://www.ictsd.org/pont_quinze/06-02-02/PQ_1-2_%20PDF.pdf>); “Relatório do painel da OMC na disputa dos pneus contra o Brasil” (Pontes Quinzenal, vol. 2, n. 1, disponível em: <http://www.ictsd.org/pont_quinze/07-03-28/PQ%202-1.pdf>); “OMC divulga relatório final sobre a disputa dos pneus” (Pontes Quinzenal, Vol. 2, No. 7, disponível em: <http://www.ictsd.org/pont_quinze/07-06-18/PQ_2-7_PDF.pdf>); “O caso dos pneus: um litígio ainda em aberto” (Pontes Bimestral, Vol. 3, No. 4, disponível em: <<http://www.ictsd.org/monthly/pontes/PONTES3-4.pdf>>); “Caso dos pneus: União Européia apela da decisão da OMC” (Pontes Quinzenal, Vol. 2, No. 11, disponível em: <http://www.ictsd.org/pont_quinze/07-09-10/PQ_2-11_%20PDF.pdf>); e “Caso dos pneus: Órgão de Apelação da OMC impõe regras mais severas ao Brasil” (Pontes Quinzenal, Vol. 2, No. 18, disponível em: <http://www.ictsd.org/pont_quinze/07-12-17/PQ_2-18_%20PDF.pdf>).

Uma abordagem concorrencial à proteção da propriedade intelectual

Carlos Correa*

A relação entre propriedade intelectual (PI) e o direito da concorrência apresenta grandes desafios aos formuladores de políticas públicas, particularmente em países em desenvolvimento (PEDs) que possuem pouca experiência na aplicação do direito concorrencial.

O direito da PI sujeita os bens intelectuais ao controle exclusivo dos detentores do título de propriedade. Em oposição, o direito da concorrência procura evitar barreiras de mercado e beneficiar os consumidores, garantindo que uma variedade de fornecedores de bens, serviços e tecnologias possam, de fato, concorrer entre si.

O direito da concorrência pode ser aplicado de modo eficaz para combater práticas anti-concorrenciais relacionadas à aquisição e ao exercício de direitos de propriedade intelectual (DPIs). Muitos PEDs, entretanto, não dispõem de legislação concorrencial ou mecanismos efetivos para sua implementação. Esses países podem moldar e aplicar políticas mais abrangentes de direito concorrencial que favoreçam a relação entre PI e concorrência: é o caso de regulamentações que afetam diretamente a entrada no mercado e a contestação de DPIs, como a aprovação nacional de produtos farmacêuticos e agroquímicos.

Os PEDs podem criar uma estratégia própria para a relação entre o direito da concorrência e os DPIs, já que não existem regras internacionais que restrinjam sua capacidade de disciplinar comportamentos anti-concorrenciais relacionados à PI – com exceção do artigo 40 do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, sigla em inglês). É o caso, por exemplo, de legislações nacionais de concorrência que regulamentam situações nas que os DPIs aumentam excessivamente os preços ou impedem o acesso a novas tecnologias.

“Recusa em Negociar” e a Teoria dos “Meios Essenciais”

A concorrência pode oferecer fortes incentivos ao desenvolvimento de novas tecnologias em certas áreas. Mesmo em países que oferecem ampla proteção aos DPIs, os governos ainda podem adotar medidas que atenuam a monopolização de tecnologias

e incentivam a concorrência. Assim, ainda que o artigo 31(b) do Acordo TRIPS refira-se apenas à recusa de uma licença voluntária como condição para a concessão de uma licença compulsória, a recusa unilateral à licença voluntária de uma patente – conhecida como “recusa em negociar” – pode servir de base para a concessão de uma licença compulsória. Essas são cláusulas cada vez mais presentes em diversas leis nacionais de patentes.

Uma outra abordagem, já adotada por alguns países, permite o uso de invenções protegidas por patentes por terceiros em casos de recusa em negociar, em conformidade com o conceito dos “meios essenciais”. A doutrina é aplicável quando uma empresa nega a outra o acesso justo a um produto ou serviço absolutamente necessário à concorrência.

Algumas cortes estadunidenses entendem que a informação constitui um meio essencial à concorrência. O alcance da aplicação dessa doutrina aos casos de PI, entretanto, é duvidoso. Na União Européia (UE), o detentor do direito de PI não tem a prerrogativa de excluir concorrentes de seu uso quando a licença é essencial à concorrência (quando, por exemplo, a licença impede a introdução de um novo produto ou permite que o detentor monopolize um mercado secundário).

Os PEDs podem tirar lições valiosas da aplicação dos conceitos de “recusa a negociar” e “meios essenciais” aplicados nos países desenvolvidos (PDs). Porém, não há modelos rígidos e os PEDs devem elaborar suas próprias estratégias ao direito concorrencial, a fim de melhor responder a seus interesses públicos.

Patentes e política concorrencial

O respeito aos DPIs fundamenta-se na obtenção legal do título de propriedade. O direito concorrencial pode ser aplicado

quando determinado DPI não foi regularmente obtido ou não foi justificado (quando o detentor da patente tenha, por exemplo, fraudado a autoridade concessora). Além disso, baixos requisitos de patenteabilidade e problemas no processo de exame da patente podem levar à concessão de patentes de baixa qualidade, que prejudicam a concorrência. A aquisição de patentes para propósitos frívolos ou por meio de pedidos amplamente genéricos também podem gerar a intervenção de defesa comercial, mesmo em jurisdições nas quais a PI é vista em total compatibilidade com a lei de concorrência.

A acumulação de direitos privados sob a forma de “pacotes de patentes” também pode gerar efeitos anti-concorrenciais. Isso pode acontecer, por exemplo, se o “pacote” for utilizado para ampliar inadequadamente o poder de mercado de patentes legítimas a patentes ilegítimas, ou para coagir um agente a licenciar patentes que deveriam ter sido negadas. A “concorrência simulada” pode, igualmente, ensejar a proteção do direito de concorrência.

Outros elementos para um regime de Propriedade Intelectual pró-concorrencial

Embora grande parte da literatura sobre propriedade intelectual e direito concorrencial seja direcionada a patentes, condutas anti-concorrenciais também podem ocorrer frente a outros DPIs. O direito de autor, por exemplo, tem sido objeto de importantes litígios de defesa comercial. Diversos estudos revelam que tais direitos criam poder de monopólio e que uma progressiva concentração pode ser verificada na maioria dos mercados de bens de informação, tanto em esfera nacional como internacional. Os efeitos anti-concorrenciais da proteção contra reprodução indevida de software – especialmente aqueles de interface –, assumiram papel central em diversos casos, notadamente aqueles envolvendo a Microsoft. As sociedades de gestão de

direitos de reprodução são outro freqüente foco de apreensão do direito concorrencial. Observa-se, ainda, fortes tensões entre os objetivos do registro de marcas e os do direito concorrencial.

Além disso, o recurso impróprio a medidas que buscam impor a proteção dos DPIs pode configurar condutas anti-concorrenciais. Liminares judiciais, por exemplo, podem ser utilizadas para prejudicar a concorrência legítima. Por este motivo, os tribunais dos EUA e da Europa têm sido bastante cautelosos na concessão de liminares nos casos envolvendo patentes. Outro exemplo são as medidas aduaneiras, que também podem ser utilizadas com objetivos anti-concorrenciais.

O recurso a tais medidas deve servir para proteger os interesses legítimos dos detentores de DPIs, mas igualmente deve impedir abusos que venham a distorcer a concorrência de modo indevido. Nos EUA, o conceito de “litígio simulado” pode ser aplicado nos casos: (i) de abuso dos procedimentos legais, notadamente quando a ação legal é baseada em DPIs adquiridos de forma fraudulenta ou em teorias jurídicas claramente equivocadas; (ii) de direitos válidos, porém inexigíveis; (iii) nos quais o demandante sabia não ter havido qualquer violação.

As disposições sobre licenças compulsórias existem tanto no DPI como no direito concorrencial. O artigo 31(k) do Acordo TRIPS prevê explicitamente a concessão dessas licenças para patentes. Nos EUA, a justificativa para a concessão de licenças compulsórias com base no direito concorrencial inclui: (i) o uso de patentes como meio para a formação de cartéis de fixação de preços ou de restrição à entrada de produtos no mercado; (ii) a finalização de fusões de concentração de mercado nas quais as patentes desempenham papel importante; e (iii) práticas que ampliam o escopo das restrições de patentes para além dos limites do assunto patenteado. Licenças compulsórias podem, ainda, ser concedidas quando o cruzamento de licenças limite indevidamente a concorrência, particularmente em casos que envolvem tecnologias substitutas, ou seja, tecnologias que de fato ou potencialmente concorrem entre si, independentemente de suas características intrínsecas.

Os chamados “grupos de patentes” (patent pools) representam outra situação que pode ser objeto de análise sob uma perspectiva

de política concorrencial. Apesar de tais grupos poderem ser utilizados com propósitos pró-concorrenciais, eles também podem facilitar um conluio tácito em diversos mercados e permitir que seus membros imponham exigências abusivas a não membros que busquem acesso às tecnologias em questão.

Por fim, os DPIs desempenham um papel importante em áreas nas quais medidas governamentais determinam decisivamente as relações concorrenciais. Esse é claramente o caso de regulamentações que determinam os requisitos para aprovação de mercado de produtos farmacêuticos e agroquímicos. O sistema sui generis de “exclusividade de informação” aplicado em alguns países – e promovido por meio de acordos de livre comércio – confere um direito temporário de uso exclusivo de tal informação para o primeiro demandante (geralmente a empresa que desenvolveu o novo produto), excluindo, dessa forma, a concorrência genérica durante o período da exclusividade.

Restrições à concorrência podem também surgir da chamada “integração do registro da patente”, que ocorre quando a uma autoridade de saúde nacional fica impedida de aprovar um medicamento sem o consentimento do detentor da patente.

Recomendações a PEDs

Em conclusão, a legislação de PI pode ser formulada e aplicada de modo desvinculado de outras disciplinas legais, particularmente do direito da concorrência. O enfoque dado à política concorrencial sugere que a criação e preservação de condições para a concorrência e para a possibilidade de contestação de mercado na área dos DPIs não são competências exclusivas do direito concorrencial ou das autoridades antitruste. A definição do devido equilíbrio entre a concorrência e os DPIs é um objetivo a ser alcançado por meio de uma diversidade de políticas e regimes.

Algumas recomendações podem ser feitas a PEDs:

- Formular ou fortalecer suas legislações concorrenciais, com o objetivo de controlar, inter alia, possíveis abusos decorrentes da aquisição e do exercício de DPIs;
- Considerar as implicações concorrenciais das diversas políticas e regimes que

determinam a entrada de novos produtos no mercado, tais como a liberação de produtos farmacêuticos e agroquímicos;

- Assegurar uma adequada coordenação entre a agência de direito concorrencial e as demais agências cujas decisões possam influenciar a estrutura e a operação do mercado, com o objetivo de manter um ambiente competitivo;
- Utilizar de forma completa as flexibilidades permitidas pelo Acordo TRIPS para determinar as bases para a concessão de licenças compulsórias, a fim de combater práticas anti-concorrenciais relativas a DPIs;
- Considerar, em especial, a concessão de licenças compulsórias nos casos de “recusa a negociar”;
- Aplicar a doutrina dos “meios essenciais” em situações de controle de tecnologias essenciais, levando em consideração as condições de mercado relevantes e as necessidades públicas;
- Desenvolver políticas, incluindo diretrizes, para prevenir e corrigir abusos na aquisição e aplicação de DPIs;
- Tratar de situações que possam normalmente levar a condutas anti-concorrenciais, como os “pacotes” de patentes;
- Adotar diretrizes para uso dos órgãos de registro de patentes, a fim de prevenir a concessão de patentes frívolas ou de baixa qualidade, bem como patentes com pedidos extremamente genéricos, que podem ser utilizadas para restringir indevidamente a concorrência legítima e impedir a inovação; e finalmente,
- Evitar disposições “integradas” e exclusividade de informações, com o fim de promover a concorrência nos mercados de produtos regulados.

**Carlos Correa é Diretor do Centro de Estudos Interdisciplinares sobre Propriedade Intelectual e Economia da Universidade de Buenos Aires. O autor adaptou este artigo de seu estudo “Propriedade Intelectual e Direito da Concorrência: Explorando algumas Questões Relevantes para Países em Desenvolvimento”. Programa de Direito da Propriedade Intelectual e Desenvolvimento Sustentável do ICTSD. Outubro de 2007.*

UNCTAD examina relação entre comércio e desenvolvimento

Bárbara da Costa Pinto Oliveira*

Divulgado estudo técnico que revê o desempenho comercial e o nível de desenvolvimento em 2006 de mais de 100 países, a partir de um índice de análise da interação entre políticas comerciais e estratégias para o desenvolvimento.

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês) divulgou, em novembro passado, a segunda edição do relatório “Índice de Comércio e Desenvolvimento” (*Trade and Development Index - TDI*)¹, que analisa o desempenho comercial, social e econômico de uma série de países a partir de um índice estatístico composto de três dimensões, treze componentes e trinta e quatro indicadores.

Concebido para servir como uma ferramenta para a análise de políticas públicas em interação com estratégias para o desenvolvimento em nível nacional, o TDI foi sensivelmente aprimorado na edição de 2007, com a inserção de novos componentes sugeridos a partir da contribuição de seus Estados Membros, acadêmicos e do Conselho Supervisor, presidido pelo Professor Lawrence R. Klein, Prêmio Nobel em Economia. Além disso, o estudo ofereceu uma análise por país, incluída na Parte II do relatório - Perfil dos Países.

Os Estados Unidos da América (EUA) sobressaíram-se novamente como o país que oferece a melhor combinação de fatores econômicos, sociais, regulatórios e políticos que contribuem para a inserção no comércio internacional e para geração e distribuição de benefícios daí derivados. Seguido de perto vieram os países originários da União Européia (EU-15) e, de não tão perto, os Membros que acederam à União Européia em 2004 (EU-10). O único país em desenvolvimento (PED) classificado entre os 20 países de maior índice TDI foi Cingapura, sendo que os últimos classificados foram invariavelmente países da África Sub-Sahariana, além da República do Iêmen. De modo geral, a análise de 2007, que se refere ao ano de 2006, averiguou uma melhora na pontuação dos países ditos economias emergentes (E-7: China, Índia, Brasil, México, República da Coreia, Federação Russa e África do Sul).

O TDI demonstra que a maioria dos países, sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento, possui níveis similares de abertura ao comércio internacional,

incluindo-se aí as reduções de ordem tarifária, a adoção de normas que promovam investimentos estrangeiros ou o empreendedorismo e a redução da burocracia aduaneira (*red tape*), que causa prejuízos à importação e exportação de bens. Outro ponto importante foi que um número considerável de PEDs teve uma melhora nos índices de finanças domésticas, estrutura econômica, estabilidade macroeconômica e sustentabilidade ambiental.

Utilizando-se de indicadores estatísticos do Banco Mundial², da própria UNCTAD³ e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁴, que formam os chamados componentes (combinação de dois ou mais indicadores), o TDI incorpora três dimensões: (i) contexto estrutural e institucional; (ii) políticas e processos para o comércio; e (iii) desempenho comercial e de desenvolvimento. As duas primeiras formam-se de componentes de entrada (*InputMI*) e a última, de componentes de resultado (*OutputMI*). O método estatístico utilizado para computar o TDI 2006 é uma composição de uma média simples dos sub-índices *InputMI* e *OutputMI*, calculados separadamente. Veja o quadro abaixo.

Os componentes, seus indicadores, fontes e métodos estão descritos no Apêndice 3 do relatório. A título de exemplo, veja-se o componente “bem-estar social e econômico”, que é uma combinação dos indicadores de desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e desenvolvimento (igualdade entre) de gêneros. Vale ressaltar que os indicadores estatísticos foram construídos a partir de uma média de três anos, entre 2003 e 2005, o que permitiu capturar variações cíclicas e oscilações de interação entre as dimensões e seus componentes. Entretanto, alguns componentes da dimensão (i) – “contexto estrutural e institucional” – levam mais tempo para serem sentidos e uma variação de apenas três anos pode não ser suficiente para levá-los completamente em conta⁵. Indicadores e países para análise foram escolhidos primeiramente em função da disponibilidade de dados e, ainda, em função de sua importância e aceitação como parâmetro.

A relação entre as três dimensões e seus componentes é complexa, mutuamente interativa e multi-direcional, tanto que cada componente é ao mesmo tempo *causa* de alteração dos demais e *resultado* de suas influências⁶.

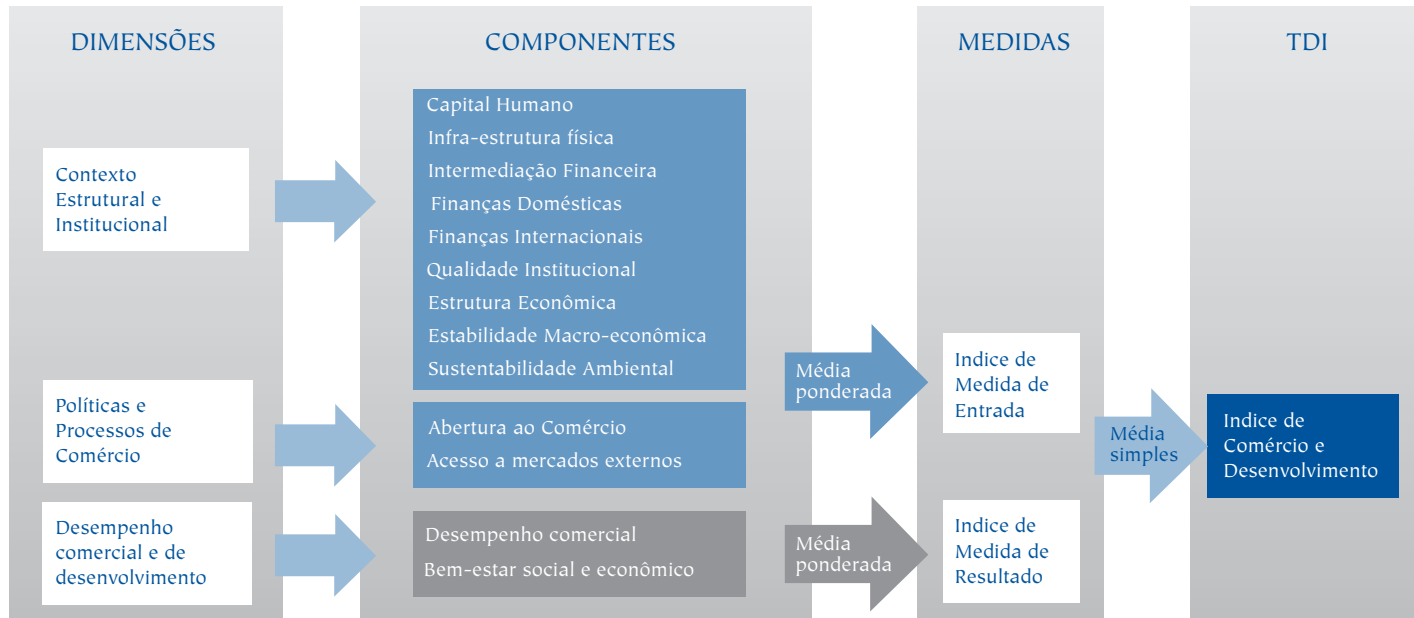
A análise da interação dos fatores que geram o índice TDI traz à tona com bastante clareza as principais limitações dos PEDs e de grupos regionais no âmbito estrutural, institucional, financeiro, comercial e de desenvolvimento, de forma a auxiliá-los na maximização de benefícios e minimização de custos decorrentes da globalização e da liberação comercial. O TDI ofereceu tanto parâmetros quantitativos quanto um quadro analítico, de modo a servir de instrumento para a formulação de políticas pública em níveis nacional, regional e mundial⁷.

Assim, preenche-se um vazio existente entre estudos técnicos convencionais que, ao analisarem o desempenho comercial dos países, deixam de verificar a relação entre comércio e desenvolvimento, uma relação fundamental já que o comércio não é – nem pode ser – um fim em si mesmo. Para os PEDs, em especial, o comércio é visto como um instrumento essencial para realizar o desenvolvimento sócio-econômico e a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU (*UN Millenium Development Goals - MDGs*).

A principal conclusão do relatório TDI 2006, em suas análises estatísticas, foi a determinação da regra de que, quanto menor a variabilidade dos componentes de entrada (*input components* ou fatores condicionantes), maior a pontuação de resultado (*output score* ou indicadores de resultado). Isso significa, em termos práticos, que a adoção de um conjunto coerente de medidas e políticas, sistematizadas e levadas a cabo por um determinado período de tempo, é preferível, na geração de resultados positivos para o comércio e o desenvolvimento, ao investimento em um número limitado de medidas (e políticas isoladas), que via de regra trazem apenas resultados marginais.

Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

Países em desenvolvimento no comércio internacional: Índice de Comércio e Desenvolvimento



Fonte: *Developing Countries in International Trade 2007*, UNCTAD: 2007, p. 4 (tradução livre).

Finalmente, cabe ressaltar que a análise – realizada a partir de dados estatísticos anteriores a 2007 – não incorpora os efeitos das dificuldades sociais e econômicas recentes, associadas a desequilíbrios macro-econômicos, ao enfraquecimento do dólar e à crise no mercado imobiliário estadunidense. Tais efeitos impactariam não apenas os índices dos EUA, mas também dos demais países inseridos na economia global, com maior ou menor intensidade, o que provavelmente será refletido em futuros relatórios.

Além disso, outros desenvolvimentos na arquitetura econômica internacional, como as mudanças trazidas por uma nova liberalização comercial decorrente da conclusão da Rodada Doha de negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC), podem impactar em edições futuras do estudo. Ainda assim, conforme extensivamente demonstrado no relatório, não apenas medidas de liberalização comercial (redução tarifária) impactam na melhoria dos índices⁸. Neste ínterim, a finalização das negociações sobre Facilitação ao Comércio, que visa a melhorar a cooperação entre entidades aduaneiras e outras autoridades com competência sobre comércio internacional⁹, tem o condão de gerar benefícios contundentes aos PEDs, se os necessários meios técnicos e financeiros forem colocados à disposição, já que esses

países são os principais prejudicados por sua própria burocracia aduaneira e pela falta da infra-estrutura indispensável para o escoamento de seus produtos. Uma abordagem do tema de facilitação ao comércio que envolva os principais agentes financeiros e de investimento internacional – tais como bancos internacionais de fomento e agências de desenvolvimento – tem o potencial para contribuir largamente para a maior participação de tais países no comércio internacional. O projeto *Aid for Trade*¹⁰, da OMC, atualmente ainda em fase de definição, pode – ou não – ser um passo inicial neste rumo.

* *Bárbara da Costa Pinto Oliveira é Oficial de Assuntos Econômicos na UNCTAD, em Genebra, Suíça. Doutora em Direito Econômico e Mestre em Direito Internacional.*

¹ UNCTAD. *Developing Countries in International Trade 2007: Trade and Development Index*. Nova York e Genebra: 2007. UNCTAD/DITC/TAB/2007/2. Disponível em: http://www.unctad.org/en/docs/ditctab20072_en.pdf. Acesso em: 15 de fevereiro de 2008.

² The World Bank. *The World Development Indicators*. Washington: 2006. _____ *The Governance Matters Index*. Washington: 2006.

³ UNCTAD. *Trade Analyses and Information Systems (TRAIS) database*. Disponível em: <http://cs.usm.my/untrains/trains.html>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2008. _____

UNCTAD Handbook of Statistics On-Line. Disponível em: http://stats.unctad.org/handbook/ReportFolders/ReportFolders.aspx?CS_referer=&CS_ChosenLang=en. Acesso em: 15 de fevereiro de 2008.

⁴ UNDP. *Human Development Report*. Nova York: 2006.

⁵ UNCTAD, 2006, p. 5.

⁶ Idem, p. 4.

⁷ Idem, p. 1.

⁸ Sobre isso, declarou o Secretário Geral da UNCTAD, Dr. Supachai Panitchpakdi "Focusing on trade liberalization alone is unlikely to achieve the desired results. Policy makers, especially in developing countries, need to also promote other measures such as macroeconomic and financial management, as well as trade support and industrial policies. Only then will they close the gap with more advanced economies". UNCTAD/PRESS/PR/2007/045, 06/11/07.

⁹ Sobre as negociações para facilitação do comércio, ver http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm. Acesso em: 15 de fevereiro de 2008.

¹⁰ Força-Tarefa composta por diversas organizações - incluindo OMC, UNCTAD, UNDP, Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Centro para o Comércio Internacional (ITC), Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB), Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (IADN), e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Sobre isso ver WTO Work Programme on Aid for Trade (WT/AFT/W/26), de 29 de maio de 2007.

O futuro do regime climático: a posição da União Europeia e suas implicações para os BRICs

Thelma Krug*

A mudança climática é uma das maiores ameaças ambientais que a humanidade enfrenta atualmente: a temperatura média global cresce a uma taxa de 0,2°C a cada década. Este artigo traz algumas considerações sobre a liderança da União Europeia (UE) na condução dos debates para a renovação do Protocolo de Quioto e a coordenação de suas posições com aquelas de alguns países em desenvolvimento (PEDs).

Em 1997, foi adotado o Protocolo de Quioto sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (Convenção-Quadro). Esse Protocolo constituiu um marco na consciência planetária sobre a redução das emissões de gases de efeito estufa e a vontade política de agir. O mais importante passo do Protocolo foi definir um conjunto de metas globais coletivas para redução das emissões de gases de efeito estufa por parte dos países desenvolvidos (PDs), numa proporção de 5% em relação aos níveis observados em 1990. Nessa ocasião, já se tinha a esperança de que o Protocolo, no primeiro período de compromisso, de 2008 a 2012, viesse a ser a solução para a mudança climática.

A evolução do conhecimento científico e, particularmente, a redução das incertezas das projeções futuras do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, sigla em inglês) têm apontado para a necessidade de uma redução global de emissões muito mais severa para o período pós-2012. Assim, as negociações sobre o regime referente a esse período na Convenção-Quadro são conduzidas, hoje, em dois trilhos paralelos: um sobre o Protocolo de Quioto e outro sobre a Convenção-Quadro. O objetivo é chegar a um consenso na Conferência das Partes em 2009.

A prorrogação dos compromissos para ações efetivas de redução de emissões implicará em níveis mais elevados de estabilização, com impactos cada vez mais significativos nas sociedades, nas economias e nos ecossistemas. Nesse sentido, a posição relativa entre PDs e PEDs sobre os novos compromissos tencionam-se a respeito das responsabilidades comuns porém diferenciadas (princípio calcado na própria Convenção-Quadro). Esse debate torna-se ainda mais acirrado quando se trata do conjunto de economias emergentes no grupo dos PEDs: Brasil, Rússia, Índia e China (conhecidos pela sigla BRICs).

A Proposta da União Europeia

A UE tem assumido um papel de liderança no processo das negociações internacionais sobre as ações pós-2012 para combater a mudança do clima. Na visão deste bloco, as emissões de gases de efeito estufa precisam ser reduzidas em, no mínimo, 50%, até 2050 (relativo a 1990). A UE entende que essa é a meta para que se tenha ao menos 50% de chance de se permanecer dentro do limite de um aumento médio global na temperatura de superfície de 2°C.

... a participação dos PEDs também é fundamental ... suas emissões estão previstas para exceder à dos PDs, até 2020.

No seu conjunto de propostas, a UE ainda propõe que os PDs reduzam suas emissões de gases de efeito estufa em aproximadamente 30% até 2020 (relativo a 1990) e que isto seja acordado com base em um novo compromisso global. As lideranças europeias entendem que a participação dos PEDs também é fundamental, já que suas emissões estão previstas para exceder à dos PDs, até 2020. A UE aponta que existem muitas opções que podem, ao mesmo tempo, prover benefícios econômicos e sociais imediatos, sem que isto afete a busca de crescimento econômico e a redução da pobreza por parte dos PEDs. Adicionalmente, o bloco propõe que seja estabelecido compromisso especial para que se impeça o desmatamento tropical, nas próximas duas décadas.

Os programas dos BRICs e a posição da UE

Os BRICs são projetados a ter uma inserção importante na futura economia mundial. Caso tais projeções se confirmem, em menos de 40 anos, as suas economias poderão, juntas, ultrapassar a do G-6 (Estados Unidos da América, Japão, Reino Unido, Alemanha, França e Itália). Cada um dos BRICs tem, no entanto, seu próprio peso na inserção da economia mundial e deve trilhar um caminho distinto na sua trajetória de desenvolvimento. Por isso, cada qual tem uma conformação no conjunto de novas propostas apresentado pela UE.

Primeiramente, convém indicar a dificuldade de uma análise para a Rússia, que apesar de ser uma economia em transição, já conta com metas quantitativas de redução de emissões sob o Protocolo de Quioto. Diferentemente ocorre com Brasil, Índia e China, que apesar de não terem metas quantitativas de redução ou limitação de emissões sob o Protocolo de Quioto, assumem as obrigações da Convenção-Quadro. Estas incluem medidas para mitigar a mudança do clima, o que já tem sido feito por muitos PEDs por meio de políticas e medidas específicas que têm resultado numa significativa redução de emissões até o presente¹. Nesse contexto, a China, por exemplo, anunciou, recentemente, o seu Programa Nacional para Mudança do Clima. Nele, a China declara sua intenção em implementar leis, programas e políticas voltadas para a mitigação da mudança climática, tecnologia e adaptação.

Se o conjunto de políticas internas da UE para o setor de energia e transporte, que prioriza o uso de energias renováveis e de biocombustíveis, for coordenado com o interesse exportador de alguns PEDs, isso pode favorecer a posição de alguns BRICs. O Brasil e a UE, por exemplo, compartilham a convicção de que uma cooperação na área

de biocombustíveis pode oferecer benefícios mútuos. Isso se daria pelo crescimento de um mercado internacional que asseguraria uma produção sustentável, resultando em uma redução de gases de efeito estufa, e ao mesmo tempo tratando de aspectos relacionados ao desenvolvimento sustentável.

No tocante às novas propostas da UE, a intenção de atingir desmatamento zero até 2020 traz uma oportunidade importante para o Brasil. Neste caso, o Brasil se diferencia da China e da Índia, pelo fato de sua maior fonte de emissões de dióxido de carbono e outros gases não-CO₂, em particular o metano e o óxido nítrico, estar relacionada à conversão das florestas para o desenvolvimento de atividades agropecuárias. Na China, Índia e Rússia, as emissões são majoritariamente de natureza fóssil, para fins de geração de energia. As florestas cobrem 57,2% do território brasileiro, enquanto na China e Índia cobrem 21,2 e 22,8%, respectivamente.

A Convenção-Quadro atual tem, no entanto, levado em conta as prioridades de desenvolvimento, os objetivos e as circunstâncias específicos, nacionais e regionais dos PEDs, para o seu tratamento diferenciado. Convém notar que a Convenção contém obrigações específicas de suporte dos PDs aos PEDs, através de capacitação, transferência de tecnologia, e incentivos financeiros adicionais, para auxiliá-los na implementação da Convenção.

As oportunidades mútuas: PDs e PEDs

A necessidade de uma redução significativa e urgente de emissões de gases de efeito estufa, acoplada aos anseios naturais de desenvolvimento econômico dos BRICs, pode ser preocupante, caso a dimensão de sustentabilidade econômica, social e ambiental não venha a ser contemplada.

Para reverter esse quadro de eventuais instabilidades resultantes do crescimento dos BRICs e dos demais PEDs, os PDs devem ter um papel fundamental por meio de várias iniciativas, entre as quais destaco:

- Transferência de tecnologia e financiamento: o relatório Stern aponta para um grande potencial de mitigação de gases de efeito estufa com o uso de tecnologias já existentes, particularmente na maior eficiência energética e na geração de eletricidade

de baixa intensidade de carbono. A UE estima que serão necessários investimentos anuais da ordem de US\$ 170 bilhões para suportar o crescimento econômico dos PEDs e que grande parte desse investimento será gerado pelos próprios países, particularmente pelos maiores.

Na China, Índia e Rússia, as emissões são majoritariamente de natureza fóssil, para fins de geração de energia.

- Expansão do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL): esse mecanismo pode, ao mesmo tempo, assegurar a transferência de tecnologia e o desenvolvimento sustentável. Para ser eficiente, entretanto, precisa ser acompanhado de metas ambiciosas de redução de emissões por parte dos PDs, de forma a estimular o mercado e assegurar um preço justo. A indústria precisa de um sinal urgente sobre a direção de longo termo nas políticas de mudança do clima, de forma a planejar os investimentos após 2012.
- Incentivos positivos: os PDs podem, ainda, promover incentivos financeiros para estimular atividades não elegíveis sob o MDL. Um exemplo concreto é o arranjo voluntário sugerido pelo Brasil para a redução de emissões por desmatamento em PEDs, item da agenda da Convenção desde 2005, e que contempla o provimento de incentivos positivos aos PEDs que voluntariamente aderirem ao arranjo e que demonstrarem, de forma transparente, mensurável e comprovável, uma redução de suas emissões por desmatamento.

Conclusões

Uma redução de 50% das emissões globais até 2050 exigirá dos PDs emissões zero no setor de energia e, dos PEDs uma redução de 46% em termos de suas emissões projetadas.

Para os PDs, compromissos de redução de emissões muito mais profundos do que os assumidos no primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto terão de ser acordados. Isto requererá investimentos no desenvolvimento de tecnologias avançadas, a eliminação de barreiras tarifárias para estimular o uso de fontes renováveis de energia e biocombustíveis nos transportes, a ampliação significativa do MDL, e a identificação de abordagens alternativas para a inclusão de setores e atividades não contemplados no Protocolo de Quioto.

Para os PEDs, essa pode ser uma oportunidade para a implementação de tecnologias avançadas com baixa intensidade de carbono, seja com base na transferência de tecnologia, seja com incentivos próprios para pesquisa e desenvolvimento, e também um estímulo para que propiciem um crescimento econômico orientado para o desenvolvimento sustentável, com uma melhor gestão dos recursos naturais.

Nesse sentido, as implicações da posição europeia pós-2012 para os BRICs parecem ser favoráveis a um crescimento econômico vinculado ao desenvolvimento sustentável. Mas, deve-se ressaltar, que a sua implementação depende do desenvolvimento de tecnologias inovadoras e avançadas e suas transferências aos PEDs. Há uma miríade de ações possíveis nas áreas de transporte, eficiência energética e de captura e armazenamento de dióxido de carbono. Essas oportunidades permitirão que os PEDs, particularmente os BRICs, reduzam a intensidade de carbono no seu desenvolvimento e encontrem caminhos alternativos para a realização de seu potencial de desenvolvimento econômico e social. Esperam-se, assim, investimentos nas estruturas produtivas dos BRICs, bem como um fortalecimento da cooperação internacional em pesquisa e desenvolvimento, entre a UE e os PEDs, fundamental para se atingir o nível de mudança tecnológica necessária.

** Thelma Krug é Secretária de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente do Brasil.*

¹ O relatório do *Greenhouse Gas Mitigation in Brazil, China and India: Scenarios and Opportunities through 2025*, do Center for Clean Air Policy, de 2006, indica que China e Brasil, através da adoção de medidas e ações próprias reduzirão suas emissões, até 2010, em níveis comparáveis aos que os EUA projetam fazer sob sua meta voluntária de redução, e próxima a 40% do que a UE 15 projeta fazer neste mesmo período. Relatório disponível no site www.ccap.org.

Conferência de Bali abre caminho para Acordo Climático Global

Realizada em Bali, Indonésia, a Conferência sobre Mudança Climática da Organização das Nações Unidas (ONU) reuniu cerca de 11 mil pessoas no maior evento já realizado sobre o tema, de 3 a 14 de dezembro de 2007. A reunião resultou no “*Bali Roadmap*”¹, um plano estratégico para as negociações de um novo acordo sobre mudanças climáticas. Ao mesmo tempo, uma série de eventos paralelos expôs abordagens inovadoras para a atenuação das mudanças climáticas e permitiu a apresentação de experiências e perspectivas futuras.

O plano estabelecido no Bali Roadmap lança as bases para a negociação que deve conduzir a um instrumento de caráter vinculante que substituirá o Protocolo de Quioto após 2012. Os negociadores concordaram em avançar na transferência de tecnologia, além de implementar financiamentos e fundos de adaptação para países em desenvolvimento (PEDs) com diversas finalidades, entre elas, a proteção de suas florestas. Apesar das posições divergentes com relação às medidas climáticas, refletida, especialmente, na recusa dos Estados Unidos da América (EUA) em aderir ao Protocolo de 2001, em Bali foi alcançado um consenso, festejado pelo Ministro Indonésio das Relações Exteriores, Hassan Wirajuda, como um processo bastante inclusivo.

Durante as negociações, várias metas específicas foram removidos de acordos prévios, a exemplo do compromisso dos países desenvolvidos (PDs) de reduzir as emissões entre 25 e 45% dos níveis praticados em 1990, até 2020. Apesar da omissão dessas metas, o Plano de Ação prescreve aos PDs compromissos mensuráveis e identificáveis de mitigação.

No tocante às metas para PEDs, a negociação também evidenciou divergências. Os representantes desse grupo de países recusaram o texto que propunha medidas equivalentes àquelas estipuladas para PDs e defenderam, em lugar disso, a necessidade da aplicação de fórmulas específicas a cada economia, por meio de um discurso favorável à garantia de espaço para políticas de desenvolvimento. Após a aprovação pela União Européia (UE) do texto sugerido pelos PEDs, a tensão voltou-se à resistência estadunidense, que finalmente cedeu e abriu caminho ao consenso.

As opiniões a respeito do resultado obtido também foram dissonantes. Enquanto alguns países celebravam a definição de uma agenda, a porta-voz da Casa Branca mostrou-se preocupada com as restrições de

compromissos por parte dos PEDs. Membros da Sociedade Civil e de Organizações Não-Governamentais (ONGs) também mostraram-se céticos em relação ao avanço representado pelo acordo.

A Conferência colocou a questão climática novamente no foco das atenções públicas. Para os próximos dois anos, os negociadores terão uma agenda cheia – já com quatro reuniões em 2008 – a fim de aperfeiçoar a definição dos compromissos e chegar a um acordo concreto e efetivo para substituir o Protocolo de Quioto em 2012.

A caminho de Copenhague, onde as negociações devem ser finalizadas em 2009, os países podem reforçar ou ignorar as promessas feitas em Bali. Muitos apostam que a mudança de liderança em decorrência das próximas eleições nos EUA contribuirá para melhorar a previsão de avanços no regime climático.

Ministros Discutem Relação entre Comércio e Mudanças Climáticas em Bali

Cooperação internacional e criação de uma moldura multilateral para tratar das emissões de gases de efeito estufa foram apontados pelos ministros reunidos em Bali como pré-requisitos para a efetiva governança econômica mundial. Na reunião informal, paralela à Conferência sobre Mudança Climática da ONU, eles ressaltaram a necessidade de formular políticas de combate às mudanças climáticas de forma a minimizar seus impactos econômicos e sociais².

Na reunião informal, organizada pela Chanceler da Indonésia, Mari Pangestu, ministros e autoridades de comércio dos EUA, Brasil, Japão, UE, China e Índia, entre outros, discutiram questões que relacionam comércio e mudança climática. O evento também contou com a participação de representantes de organizações inter-governamentais e observadores da sociedade civil.

Mari Pangestu ressaltou que a proposta não era estabelecer negociações, mas iniciar um diálogo e prover uma plataforma para intercâmbio entre os participantes, considerando ter sido esta a primeira vez que ministros de comércio exterior reuniram-se para discutir tais questões.

Os participantes concordaram que as mudanças climáticas, assim como o comércio, demandam soluções multilaterais e alertaram sobre o risco de abordagens unilaterais. Uma vez reconhecida a necessidade de considerar o uso de medidas comerciais como parte da resposta às mudanças climáticas, eles compartilharam a idéia de que, apesar de haver uma possível cooperação entre comércio e regime climático em diversas áreas, podem surgir conflitos, especialmente no contexto das negociações em direção à renovação de compromissos após Quioto.

David O’Sullivan, representante da Comissão Européia, alertou que a incapacidade de chegar a um acordo global sobre mudanças climáticas poderia complicar as relações comerciais internacionais. Segundo ele, os formuladores de políticas poderiam ver-se obrigados a usar instrumentos comerciais para alcançar objetivos de mudança climática, incluindo ajustes aduaneiros duvidosos.

Ainda que se chegue a um acordo, se ele não lograr a inclusão de todas as principais economias, podem surgir tensões conforme os governos tomem atitudes para a manutenção de competitividade em relação a países que não suportam os mesmos encargos de redução de emissões. De fato, vários líderes europeus pediram a inclusão de tarifas aduaneiras sobre importações de países que não aderissem ao acordo sobre medidas climáticas. Tal providência, segundo eles, serviria para igualar as regras do jogo e incentivar os países a trabalharem conjuntamente para atenuar os problemas climáticos.

Essa corrente enfrentou oposição da maioria dos participantes, como a representante estadunidense Susan Schwab, que condenou o recurso a medidas restritivas ao comércio em nome de ações dirigidas a mudanças climáticas. Segundo ela, vários aspectos precisam ser levados em consideração, como crescimento econômico e desenvolvimento sustentável. A China também defendeu que as ações devem ser pautadas por um princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas e os ministros concordaram que deve ser concedida aos PEDs e economias emergentes a margem necessária para seu desenvolvimento.

Liberalização de Bens e Serviços Ambientais

Dentre as medidas comerciais favoráveis às estratégias relativas à mudança climática, os participantes discutiram os potenciais benefícios de liberalizar o comércio de bens de baixa emissão de carbono, como tecnologias de energia renovável e equipamentos de controle de poluição.

Pascal Lamy, Diretor Geral da OMC, apontou para as negociações em curso na Rodada Doha a respeito da liberalização dessa categoria de bens e serviços e sugeriu que eles poderiam representar ganhos tanto para o comércio quanto para o meio-ambiente, mas que a abertura deveria acontecer dentro de uma estrutura adequada, ainda a ser definida pelos países.

Foi discutida a proposta dos EUA e da UE para os Membros da OMC de liberalizar o comércio de 43 produtos identificados pelo Banco Mundial como benéficos ao meio-ambiente. Alguns participantes argumentaram que a lista incluía apenas produtos de interesse de importação pelos países mais industrializados, o que foi negado por Susan Schwab.

A delegação brasileira criticou a não-inclusão do etanol, que, segundo o Ministro

Celso Amorim, é o único produto cujo efeito climático já está demonstrado. Para ele, a distinção na classificação entre biocombustíveis – o etanol é classificado como produto agrícola, ao passo que o biodiesel é considerado um bem industrial – não faz sentido, e deve ser corrigida. Amorim acrescentou, ainda, que a liberalização do etanol traria grandes benefícios a outros PEDs em situação semelhante à brasileira.

Algumas ONGs mostraram-se preocupadas com a formulação de políticas comerciais, acreditando que essas poderiam prejudicar as negociações sobre o tema climático. O grupo Amigos da Terra declarou que a liberalização dos mercados de energia por meio de negociações bilaterais ou multilaterais para desregular o setor aumenta a dependência dos combustíveis fósseis e retarda o avanço em direção a economias de baixa emissão de carbono. Também ressaltou-se que a discussão em torno do comércio pode desviar a atenção das tratativas para o futuro regime climático.

Ao final, os ministros concluíram ser necessário uma maior interação na relação entre comércio internacional e mudanças climáticas, e recomendaram a continuação da discussão sob os auspícios da OMC e da UNCTAD. Também sugeriram a organização de novas reuniões, com a participação de representantes das áreas de finanças e desenvolvimento.

Ao final, os ministros concluíram ser necessário uma maior interação na relação entre comércio internacional e mudanças climáticas...

Tradução e adaptação de textos originalmente publicados em Bridges Weekly, Vol. 11, No. 43, 12 dez. 2007; Bridges Trade BioRes, Vol. 7, No. 22, 18 dez. 2007; e Puentes Quincenal, Vol. 4, No. 22, 11 dez. 2007.

¹ Disponível em: <http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_act_p.pdf>

² Ver Pontes Quincenal, Vol. 2, No. 18, 17 dez. 2007. Disponível em: <http://www.ictsd.org/pont_quinze/07-12-17/PQ_2-18_%20PDF.pdf>

Agenda Multilateral OMC*

04.03.08

Reunião do Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento

10.03.08

Reunião do Grupo de Trabalho sobre Comércio e Transferência de Tecnologia

11.03.08

Reunião do Conselho para Comércio de Bens

13-14.03.08

Reunião do Conselho do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs)

14.03.08

Reunião do Órgão de Solução de Controvérsias

18-19.03.08

Workshop sobre Barreiras Técnicas ao Comércio – Boa Prática Regulatória

Reunião do Comitê sobre Agricultura

20.03.08

Reunião do Comitê sobre Barreiras Técnicas ao Comércio

31.03.08

Workshop sobre Ferramentas de Avaliação de Capacidades relacionadas a Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

2-3.04.08

Reunião do Comitê sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

* Todas as reuniões ocorrerão em Genebra, Suíça

Biodiesel no Brasil: situação e perspectivas para o combustível do futuro

Na corrida pelos biocombustíveis, o etanol divide a cena com outra alternativa energética: o biodiesel. O Programa Nacional do Biodiesel, lançado em 2004 pela administração Lula, busca oferecer um incentivo à produção industrial desse novo biocombustível, ao determinar como obrigatória a sua mistura em 2% ao diesel. Contudo, especialistas têm apontado dificuldades estruturais em sua fase inicial de implementação.

Em continuidade à série sobre biocombustíveis, este artigo busca preencher algumas lacunas relacionadas ao biodiesel, pois verificou-se que essa fonte alternativa de energia tem sido parcialmente abordada em grande parte dos meios de comunicação. Espera-se, assim, oferecer ao leitor uma visão mais global da problemática em torno da produção do biodiesel no Brasil, com destaque para as principais oportunidades e para os desafios centrais diante do país nos mercados doméstico e internacional.

No contexto da entrada em vigor (janeiro de 2008) das metas definidas no Programa Nacional do Biodiesel, lançado em 2004, é pertinente a reflexão acerca de seu processo de implementação. No Brasil, esse debate tem sido orientado, principalmente, pelas seguintes questões: quais são as vantagens apresentadas ao produtor? Como conciliar o compromisso social embutido à produção do biodiesel a um preço competitivo frente ao diesel? Tais questões serão abordadas com o objetivo geral de verificar o grau de maturidade da produção de biodiesel no país, em especial no que tange a sua possibilidade de exportação.

A evolução das políticas relacionadas ao biodiesel no Brasil

De acordo com registros oficiais, o Brasil realiza estudos voltados à produção de biodiesel desde a década de 1940¹, quando pesquisas da Universidade Federal do Ceará (UFCE) revelaram uma fonte alternativa de energia a partir de óleos vegetais e com propriedades semelhantes ao óleo diesel convencional. Nesse contexto, destacam-se os estudos desenvolvidos pelas equipes dos professores Expedito Parente e Ulf Schuchard, numa parceria entre a UFCE e a Unicamp, que resultaram na primeira patente brasileira de biodiesel a partir do processo de transesterificação², registrada em 1980.

O uso energético dessa fonte, entretanto, só foi oficialmente incentivado no contexto da primeira crise do petróleo, em 1973, quando o governo Figueiredo criou, em 1980, o Pró-óleo (Plano de Produção de Óleos Vegetais para Fins Energéticos, Resolução nº 7/1980). Esse último estabelecia a obrigatoriedade de 30% de adição de óleo vegetal ao óleo diesel, com a perspectiva de, no longo prazo, substituir integralmente o diesel pelo óleo vegetal.

Com a queda nos preços do petróleo, a iniciativa do Pró-óleo foi abandonada em 1986 pelo governo brasileiro. Uma vez publicados estudos sobre a possibilidade de escassez do petróleo e o conseqüente encarecimento dessa fonte de energia, a discussão da temática de fontes alternativas de energia voltou à pauta do governo federal, o qual organizou comissões interministeriais em finais da década de 1990. Realizados em parcerias com universidades e centros de pesquisa, os estudos dessas comissões resultaram na determinação do governo federal de considerar, por meio da Portaria MCT nº 702/2002, a etanolise dos óleos vegetais como a principal rota de um programa de substituição do diesel, batizado de PROBIODIESEL.

Contudo, só é possível identificar, nas medidas do governo, uma tentativa de organizar a cadeia produtiva, definir as linhas de financiamento e estruturar a base tecnológica a partir de dezembro de 2004, quando foi lançado o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB)³. A Lei nº 11.097/2005, por sua vez, introduziu o biodiesel à matriz energética brasileira, ao determinar a mistura obrigatória de 2% de biodiesel⁴ ao óleo diesel comercializado (B2) em qualquer parte do território nacional, a partir de 2008 (porcentagem que prevista para ser estendida para 5% em 2013).

Embutido ao PNPB, o governo federal lançou o “Selo Combustível Social” (ver Instrução Normativa nº 01/2005), conjunto de medidas específicas que visam ao

estímulo da inclusão social da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel. Esse estímulo se dá, essencialmente, por meio da concessão de melhores condições de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)⁵ e da desoneração de alguns tributos⁶ às empresas que se enquadrem no perfil “socialmente responsável”, conforme definição do governo. Com isso, o Governo Federal espera uma inclusão de aproximadamente 250.000 famílias no meio rural (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2008). Em troca, as empresas devem garantir a compra da matéria-prima de produtores familiares, pré-estabelecer os preços dessa compra e oferecer assistência, capacitação técnica e segurança aos agricultores familiares. Uma vez que é somente por meio do “Selo Combustível Social” que as empresas têm direito de participar nos leilões de compra de biodiesel, única oportunidade de venda da fonte energética para a ANP. O Selo articula-se, assim, como um método obrigatório para as empresas que desejam ingressar de forma competitiva no mercado de biodiesel.

No plano de incentivos à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), o governo brasileiro investiu cerca de R\$ 12 milhões na criação da Rede de Tecnologia de Biodiesel (RBTB), com o objetivo de articular os diversos atores envolvidos na produção desse biocombustível, otimizar os investimentos públicos e eliminar gargalos tecnológicos que pudessem surgir durante a evolução do Programa. Sob a coordenação do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), foi firmado um acordo de cooperação entre 22 Estados, para o mapeamento das iniciativas no país, principalmente nas seguintes áreas: agricultura, armazenamento, controle de qualidade, co-produtos e produção.

Além disso, também existe uma série de iniciativas regionais e estaduais, dentre as quais se destaca a Rede Nordeste de

Biodiesel (RNB), lançada em 22 de março de 2004 e constituída por órgãos governamentais, universidades, instituições de P&D e entidades do setor privado. Com o objetivo de difundir e apoiar as cadeias produtivas para a produção e uso do biodiesel, a RNB conta com um Comitê Executivo, constituído unicamente por representantes do setor governamental, e com seis Grupos de Trabalho de composição mista. Como produto da interação entre essas duas esferas de gestão, são elaborados projetos posteriormente submetidos à avaliação das agências financiadoras do governo⁷.

A Petrobrás é uma das grandes investidoras no setor: desde o lançamento do PNPB, a Petrobrás Distribuidora investiu mais de R\$ 20 milhões na área de logística de distribuição do biodiesel. Ao final de 2007, a estatal possuía mais de 5.900 postos para comercializar o volume superior a 90% do biodiesel adquirido pela Petrobrás nos últimos leilões.

Dentre as inúmeras pesquisas sobre biodiesel empreendidas no meio acadêmico, destaca-se o Pólo Nacional de Biocombustíveis, criado em janeiro de 2004 no âmbito da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), com a função de desenvolver projetos de viabilidade nas esferas agrícola e industrial.

Outro centro relevante é a Associação Brasileira das Indústrias de Biodiesel (ABiodiesel) que, além de advogar em favor dos produtores que representa, publica com frequência estudos relacionados à viabilidade técnica e econômica de novos projetos, além de sistematizar dados e informações em seu *site*⁸.

Viabilidade do Programa: os gargalos da matéria-prima e do agente regulador

Atualmente, o Brasil importa 10% do diesel consumido no país, utilizado, principalmente, no transporte de passageiros e cargas. Em 2007, as importações de óleo diesel corresponderam a mais de cinco bilhões de litros. Dessa forma, o desenvolvimento de uma indústria de biodiesel pode permitir ao país a redução de gastos com a importação de petróleo e óleo diesel. A Lei nº 11.097/2005, por exemplo, criou uma demanda de cerca de 800 milhões de litros com a obrigatoriedade do B2, o que representa uma economia anual da ordem de US\$ 160 milhões na importação de diesel.

Em resposta aos incentivos do governo, as empresas aumentaram sua produção: em 2005, a produção de biodiesel girava em torno de 736.000 litros; esse número passou a 69 milhões de litros em 2006 e a quase 400 milhões em 2007 (ANP, 2008). O número de usinas também tem aumentado significativamente: atualmente, o país possui 51 usinas autorizadas a produzir biodiesel e outras 44 aguardam a aprovação da ANP. A capacidade de produção global dessas usinas ultrapassa 2,5 bilhões de litros (ANP, 2008) – o excesso de oferta pode vir a reduzir o preço do litro do biodiesel.

...o Brasil importa 10% do diesel consumido no país, utilizado, principalmente, no transporte de passageiros e cargas. Em 2007, as importações de óleo diesel corresponderam a mais de 5 bilhões de litros.

Paralelamente, a soja, matéria-prima utilizada para cerca de 75% do biodiesel produzido no Brasil (ABiodiesel, 2007)⁹, encontra-se com o preço em alta no mercado internacional. Dessa forma, ao mesmo tempo em que o preço do biodiesel é reduzido devido à excessiva oferta do produto, o custo de produção aumenta significativamente, e o resultado dessa equação é negativo para o produtor. Esse quadro fez com que muitos produtores paralisassem suas usinas em função da incerteza do retorno financeiro de seu investimento. Um caso ilustrativo é o do Grupo Bertin, que produz biodiesel a partir do sebo bovino e que inaugurou uma usina em Lins, no Estado de São Paulo, em setembro de 2007. Projetada para uma capacidade de produção anual de 100 milhões de litros (ANP, 2008), a usina encontra-se paralisada.

O cenário de incerteza para essa e muitas empresas tornou-se evidente no último leilão da ANP¹⁰, realizado em novembro de 2007. Nesse, a ANP adquiriu 380 milhões de litros de biodiesel pelo preço

médio de R\$ 1,863 por litro, embora o preço de referência fosse R\$ 2,40 por litro¹¹. O resultado foi o calote das empresas produtoras de 20% do volume contratado logo no início do primeiro ano de implementação do PNPB. Além disso, nesse leilão foi comprado o volume de biodiesel necessário para o primeiro semestre de 2008 e, assim, não haverá possibilidade de venda no curto prazo.

Há, ainda, outros fatores em jogo, como por exemplo, o descontentamento do setor privado com a assimetria entre promessas e ações do Governo Federal. Mais precisamente, a tentativa de incorporação da agricultura familiar ao Programa parece carecer de mais atenção do governo, fundamentalmente em dois sentidos. Primeiro, a opção dos produtores de biodiesel pela soja justifica-se no fato de essa ser a única matéria-prima que permite produção em escala, a fim de atender à exigência do B2 do governo¹². Os produtores que recorreram à diversificação de matérias-primas, das quais grande parte está concentrada nas regiões Norte e Nordeste, depararam-se com outro problema: a distribuição do biodiesel em escala nacional. O país não desfruta de uma malha logística capaz de integrar as diversas localidades em que se coleta de matéria-prima, as usinas e os pontos de consumo. Isso se deve à deficiência da rede de estradas e ao fato de que, somente no período recente, novas empresas estão sendo incorporadas à rede de distribuição do Biodiesel¹³, função esta que era exercida quase que de forma exclusiva pela Petrobrás.

Ao que tudo indica, o PNPB conseguiu promover o desenvolvimento de uma cadeia produtiva, mas não tem contribuído para minimizar a concentração industrial e regional. Com efeito, das 51 usinas instaladas, 34 situam-se nas regiões Sudeste e Centro-Oeste (com destaque para Mato Grosso e São Paulo) e concentram mais da metade da capacidade produtiva (1,62 bilhão de litros). Além disso, a ausência de uma malha de distribuição homogênea no território nacional, a incompatibilidade do custo de produção com o preço de venda nos leilões e a resultante baixa rentabilidade das empresas produtoras têm tornado ainda menos viável a incorporação da agricultura familiar no processo¹⁴.

Mercado internacional para o biodiesel brasileiro?

Circunscrita à lógica de busca por fontes de energia alternativas, a política de incen-

tivo à produção do biodiesel tem, sem dúvidas, contribuído para o incremento da produção desse combustível e do número de regiões envolvidas no debate sobre a energia. Contudo, de acordo com inúmeros depoimentos de especialistas à ABiodiesel, o Programa parece não dispor de um grau de maturidade suficiente para as promessas que anuncia, como a inclusão social e a competitividade. Com efeito, a expectativa criada ao redor da mudança social que essa alternativa energética poderia trazer deparou-se com a falta de subsídios governamentais e com a ausência de uma malha de distribuição capaz de interligar as etapas do processo de produção.

Empreitadas análogas ao PNPB no exterior desfrutaram de níveis de incentivo muito superiores aos encontrados no Brasil. Um exemplo emblemático dessa afirmação é a União Européia (UE), que responde por 90% da produção mundial de biodiesel. Após anos de esforços de coordenação, a UE conseguiu formular uma política de incentivos fiscais e marcos regulatórios favoráveis ao meio-ambiente, específicos para o biodiesel. Em 2003, o Parlamento Europeu aprovou a Diretiva nº 30, por meio da qual determinou que, até 2005, 2% dos combustíveis consumidos na Europa fossem renováveis (em 2010 essa porcentagem passará a 5,75%). Nos Estados Unidos da América (EUA), a produção também tem crescido às custas de fortes incentivos por parte do governo¹⁵.

Em meados de 2007, o governo brasileiro afirmou que, apesar do elevado nível de produção europeu de biodiesel, a restrição de áreas cultiváveis na Europa criava uma oportunidade para que o Brasil exportasse para esse continente. Lideranças políticas européias, entretanto, declararam que havia impedimentos técnicos à importação do biodiesel – por exemplo, parâmetros de viscosidade e densidade – o que introduziu, no Brasil, a necessidade de uma certificação de qualidade do produto em conformidade com os parâmetros internacionais¹⁶. O Parlamento Europeu também iniciou, em janeiro de 2008, um processo de discussão em torno de uma proposta de lei que prevê a proibição da importação de biocombustíveis cujo cultivo está vinculado a práticas de desmatamento.

O panorama acima descrito demonstra algumas das dificuldades que o Brasil enfrentará no processo de amadurecimento do Programa no âmbito doméstico, para que este possa cumprir as promessas anuncia-

das quando de seu lançamento. Embora haja pressão do setor privado em escoar o excedente de produção de biodiesel para o exterior, pesquisadores do BID argumentam que a exportação deve ser pensada como um estágio posterior. E, no intervalo, podem ser pensadas e colocadas em prática as soluções para os problemas identificados pelos produtores desse biocombustível.

¹ Estudos apontam para o Instituto Nacional de Tecnologia (INT) como a instituição pioneira no desenvolvimento desses estudos. Ver: FILHO et al., "Biodiesel: considerações sobre a estratégia nacional" (disponível em: <<http://www.congresso-info.cu/UserFiles/File/Info/Intempres2006/Intempres2004/Sitio/Ponencias/47.pdf>>); e Paulo A.Z. SUAREZ e Simoni M. Plentz MENEGHETTI, "70º aniversário do biodiesel em 2007: evolução histórica e situação atual no Brasil" (disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-40422007000800046&lng=e&nrm=iso&tlng=e#fig01>). Acesso em: 7 fev. 2008.

² O biodiesel pode ser obtido por meio de três processos: craqueamento, esterificação e transesterificação. A transesterificação, processo mais aplicado atualmente para a produção do biodiesel, consiste numa reação química dos óleos vegetais ou gorduras animais com álcool comum, estimulada por um catalisador, da qual também resultam glicerina e outros co-produtos (por exemplo, farelo). Para mais informações técnicas relacionadas a cada um deles, consultar: Brandão, K. S. R. et al. (2006), "Otimização do processo de produção de biodiesel metílico e etílico de soja" (disponível em: <<http://www.biodiesel.gov.br/docs/congresso2006/producao/Soja08.pdf>>); e Paraizo, Aline et al. (2005), "Produção de Biodiesel" (disponível em: <http://www.enq.ufsc.br/labs/probio/disc_eng_bioq/trabalhos_grad2005/biodiesel/biodiesel.doc>). Acesso em: 11 fev. 2008.

³ Ver "Portal Biodiesel – o novo combustível do Brasil", disponível em: <<http://www.biodiesel.gov.br/>>. Acesso em: 7 fev. 2008.

⁴ A Lei nº 11.097/2005 define biodiesel da seguinte forma: biocombustível derivado de biomassa renovável para uso em motores a combustão interna com ignição por compressão ou, conforme regulamento, para geração de outro tipo de energia, que possa substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil".

⁵ O BNDES não é a única instituição que concede financiamento às empresas produtoras de biodiesel. Destacam-se também o PRONAF, programa do qual participam diversos bancos e que fornece, além de linhas de crédito, assistência técnica; e o Banco do Brasil, o qual, através do Programa BB Biodiesel, disponibiliza linhas de financiamento para diversas etapas da cadeia produtiva. Para mais informações, consulte a página do PNPB: <http://www.biodiesel.gov.br/>. Acesso em: 7 fev. 2008.

⁶ Há três níveis distintos de desoneração tributária concedidos pelo governo: i) para o biodiesel fabricado a partir da mamona ou da palma produzidas nas regiões Norte, Nordeste

e no Semi-Árido pela agricultura familiar, a desoneração de PIS/PASEP e COFINS é total; ii) para o biodiesel fabricado a partir de qualquer matéria-prima que seja produzida pela agricultura familiar, independentemente da região, há 67,9% de redução em relação à alíquota geral; iii) para o biodiesel fabricado a partir da mamona ou da palma nas regiões Norte, Nordeste e no Semi-Árido pelo agronegócio, há apenas 30,5% de redução na alíquota total.

⁷ O Edital de lançamento da RNB está disponível em: <<http://www.biodiesel.gov.br/docs/RedeNE23nov2004prel.pdf>>. Para mais informações sobre iniciativas estaduais, ver: <<http://www.biodiesel.gov.br/rede.html>>. Acesso em: 11 fev. 2008.

⁸ É interessante consultar, para fins comparativos, os sites das associações análogas na União Européia (Conselho Europeu do Biodiesel – EBB, na sigla em inglês) e nos EUA (Conselho Nacional de Biodiesel): <<http://www.ebb-eu.org>> e <<http://www.biodiesel.org/>>, respectivamente.

⁹ De acordo com relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a produção de biodiesel a partir da soja no Brasil corresponde a 80%. 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/ws-docs/getdocument.aspx?docnum=947972>>.

¹⁰ O resultado do leilão da ANP está disponível em: <http://www.anp.gov.br/doc/biodiesel/Resultado_7parc_Leilao.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2008.

¹¹ Cabe a comparação com o preço do diesel, cotado em R\$ 1,80, segundo a ANP (2008).

¹² Embora seja uma matéria-prima produzida em escala, cabe destacar que o rendimento em óleo da soja é inferior ao do óleo de palma (dendê), por exemplo: um hectare de cultivo de soja produz de 0,2 a 0,6 toneladas de biodiesel, ao passo que um hectare de dendê produz cerca de 3,0 a 6,0 toneladas (NAE – Secom, 2005). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/secom/nae/docs/cnae_bio.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2008).

¹³ Ver: <http://www.anp.gov.br/biocombustiveis/GT_biodiesel.asp>.

¹⁴ Para uma análise mais profunda, ver dissertação de Mestrado de Junior Ruiz Garcia, intitulada "O PNPB e a Agricultura Familiar na Região Nordeste" (Instituto de Economia da Unicamp, dez. 2007).

¹⁵ Cabe destacar que os incentivos fornecidos pela UE constituem isenções tributárias aos consumidores, de modo que seus efeitos só se fazem sentir no mercado doméstico; ao passo que, os EUA oferecem subsídios aos produtores. Essa distinção tem alimentado debates internacionais sobre a possibilidade de um painel na Organização Mundial de Comércio, à medida que o mercado internacional dos biocombustíveis se consolida.

¹⁶ Na década de 1990, os países que hoje constituem a UE investiram, aproximadamente, €100 milhões no Projeto de Demonstração de Biodiesel, programa composto por mais de 350 projetos de pesquisa dedicados à avaliação da qualidade do biodiesel produzido nas fronteiras européias.

Com Obama, Hillary ou McCain a política de comércio exterior dos EUA deve continuar travada

Paulo Sotero*

As presenças, entre os candidatos do Partido Democrata às eleições presidenciais dos Estados Unidos da América (EUA), da primeira mulher – Senadora Hillary Clinton – e do primeiro negro – Senador Barak Obama – com chances reais de chegar ao poder, transformaram a campanha presidencial deste ano num fato novo e transcendental na história política do país. A consolidação, entre os republicanos, da candidatura do Senador John McCain trouxe ao palco principal um conservador pragmático e conhecido por sua independência. Os possíveis desfechos do pleito de 4 de novembro de 2008 sugerem oportunidades e riscos no encaminhamento de questões relevantes nas relações entre os EUA e seus vizinhos da América Latina e Caribe.

É importante ter em mente que o foco principal das relações internacionais estadunidenses nos próximos anos continuará no Oriente Médio e na Ásia, em torno de questões econômicas e de segurança nacional relacionadas à ameaça permanente do terrorismo, aos desdobramentos e repercussões da guerra no Iraque, à confrontação sobre a proliferação nuclear com Irã e ao crescimento econômico e político da China e da Índia. Por essa razão, os líderes da região devem manter expectativas baixas sobre as possíveis implicações, para seus países, da mudança de administração que ocorrerá nos EUA no dia 20 de janeiro de 2009.

Tomados esses cuidados, é possível estimar alguns impactos da troca de poder executivo em Washington. A revalorização da diplomacia como instrumento de ação internacional, iniciada pelo governo do Presidente George W. Bush, deve intensificar-se no próximo governo, seja ele qual for, em resposta à necessidade dos EUA de reconhecerem a necessidade de reverter a forte perda de prestígio e credibilidade internacionais que o país amargou nos últimos sete anos. Esse será um resultado das eleições certamente aplaudido na América Latina e Caribe e no restante do mundo.

Qualquer que seja o desfecho das eleições, pouco deve mudar na política de comércio exterior dos EUA, tema dominante das relações bilaterais com o Brasil nos últimos trinta anos e fonte de frustrações mútuas e falta de dinamismo no diálogo entre Brasília e Washington. Por maiores que venham a ser as transformações prometidas, sobretudo pelos opositoristas Barak Obama e Hillary Clinton, é difícil vislumbrar como estas poderão ser estendidas à política comercial estadunidense.

Muito antes da campanha presidencial esquentar e da ameaça de uma recessão

complicar o panorama da economia estadunidense no futuro previsível, a política de comércio internacional dos EUA já era tema politicamente indigesto em Washington.

Não é óbvio que uma vitória de McCain – fiel à tradição republicana de defesa do liberalismo econômico – melhorará substancialmente o desfavorável panorama atual a uma retomada do assunto em Washington. Pelo contrário, a forte probabilidade de uma ampliação da maioria democrata nas duas casas do Congresso nas eleições legislativas – que ocorrerão simultaneamente às presidenciais – sugere que a política comercial permanecerá politicamente travada, ao menos até que a nova liderança do país demonstre capacidade para negociar os acordos internos favoráveis à liberalização comercial.

Quando e como isso ocorrerá é difícil prever. Após doze anos de jejum, será necessário muito mais do que uma retomada do crescimento da economia para que Washington reassuma uma liderança efetiva nas negociações de comércio internacional. As declarações feitas desde então por próceres democratas deixaram claro que a política comercial é um dos temas que ainda se encontram no limbo.

Em novembro último, Hillary Clinton e Barak Obama deram um exemplo de falta de coragem política durante a discussão do acordo de livre comércio que a administração Bush negociou com o governo do Peru. Ambos votaram contra a ratificação do acordo de comércio entre EUA, América Central e República Dominicana, aprovada em meados de 2005 pelo Congresso estadunidense. Eles também haviam se pronunciado contra a renovação da Lei de Autoridade de Promoção Comercial (*Trade Promotion Authority* – TPA) que expirou em junho de 2007. No final de 2007, Hillary e Obama, entretanto, fize-

ram declarações de apoio à ratificação do tratado de livre comércio firmado entre os EUA e o Peru em 2006. A posição de ambos os senadores não chegou a causar surpresa: mesmo em meio à atmosfera protecionista de Washington, seria difícil impugnar um acordo no qual o Peru concordou em fazer todas as concessões em troca de tornar permanentes os benefícios de acesso a mercado dos quais já desfrutava temporariamente. O tratado foi aprovado nas duas casas do Congresso em meados de novembro por ampla margem – mas não contou com os votos de Hillary e Obama.

Apesar da posição favorável ao acordo, os senadores não compareceram ao Congresso no dia da votação e pouparam-se, desta forma, da ira de seus aliados do mundo sindical, que fizeram campanha contra a ratificação. Dois outros então pré-candidatos democratas à presidência, os Senadores Joseph Biden e Christopher Dodd, e o Senador Republicano John McCain também não compareceram a votação. O Senador McCain foi o único pretendente à Casa Branca a posicionar-se abertamente contra o protecionismo e preferiu não correr o risco de votar favoravelmente a um acordo de liberalização comercial.

McCain é hoje o franco favorito na briga pela candidatura do Partido Republicano. Conservador que diz o que pensa, atrai votos de eleitores independentes e mesmo de democratas moderados que não se animam com Obama ou que rejeitam Hillary. Por essa razão, suas chances de vitória são reais, principalmente se os dois contendores democratas produzirem uma divisão irreconciliável na disputa pela candidatura do partido. A despeito de ter faltado na votação do acordo EUA-Peru, em seus 26 anos no Senado McCain manteve posições de política comercial consistentes com a tradição de liberalismo econômico

de seu partido. Em novembro passado, ele declarou que “promoverá agressivamente a liberalização do comércio global na Organização Mundial do Comércio (OMC)”¹. Em janeiro, mesmo diante de pesquisas desfavoráveis nas prévias do estado de Iowa – que tem uma população de 2 milhões de habitantes e recebe uma fatia desproporcional da ajuda federal à agricultura – o senador desancou a política de subsídios e criticou a generosa ajuda federal à produção do etanol de milho (liderada pelo estado de Iowa e que não existiria sem o apoio dos subsídios estadunidenses). É difícil antever, entretanto, como McCain poderia ter êxito e levar adiante uma estratégia de liberalização comercial capaz de destravar as negociações da Rodada Doha sem o apoio de uma maioria parlamentar.

Certos de que seu partido ampliará a margem de controle do Congresso, assessores parlamentares democratas afirmam que o resultado da eleição presidencial não fará muita diferença para a política de comércio exterior dos EUA nos próximos anos. Jason Keans, um conselheiro da estratégica Comissão de Dotações da Câmara de Representantes, observou em conferência recente no Wilson Center que “quem quer que seja o presidente, ele ou ela deverá estar disposto a questionar o sistema atual em seu conjunto e apresentar uma nova agenda”². Kearns também afirmou que os analistas podem estar errados ao presumir que a agenda liberal de Bush será retomada se um republicano vencer o pleito de novembro, ou que a mesma continuará bloqueada se os americanos elegerem um democrata. “Nos últimos três anos, diversos acordos comerciais ficaram estagnados no Congresso estadunidense sob a liderança de ambos os partidos. A razão para o atraso nas decisões sugere que é chegada a hora de repensar a política comercial”³.

A demanda por um reexame não existe apenas entre os democratas. Uma pesquisa de opinião realizada em outubro passado pelo Wall Street Journal e pela rede NBC⁴ mostrou que 59% dos eleitores entendem o comércio exterior como algo “ruim” para o país. Ainda, segundo Jason Kearns, a próxima administração – seja ela democrata ou republicana – terá três alternativas em matéria de política de comércio internacional: (i) manter o curso atual, que levará a um impasse total; (ii) não tomar nenhuma ação, o que dará no mesmo; ou (iii) buscar um novo caminho e remodelar a política comercial de forma a otimizar seus benefícios.

I.M. Destler, especialista em comércio internacional da Universidade de Maryland e pesquisador visitante do *Peterson Institute for International Economics*, lembrou que o Presidente Democrata, Bill Clinton, levou adiante a política de comércio exterior de seu antecessor. Destler duvida, no entanto, que Hillary Clinton, se eleita, seguirá o exemplo de seu marido e simplesmente retomará a agenda inconclusa de George W. Bush⁵.

Apresentada num discurso intitulado “a reconstrução da classe média”, a proposta de política comercial da senadora de Nova York consiste no reforço das barreiras comerciais a produtos que entram nos EUA e na flexibilização de barreiras externas. Ela também propõe que todos os acordos comerciais celebrados pelos EUA sejam revisados a cada cinco anos, a começar pelo Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês), que entrou em vigor entre EUA, Canadá e México em 1994. Hillary enfatiza, ainda, a necessidade de ampliação dos benefícios federais aos trabalhadores que perderam seus empregos como consequência de tais acordos. “Trabalharei desde o primeiro dia para assegurar que nossas políticas comerciais funcionem efetivamente para os trabalhadores americanos”⁶, afirma Hillary em seu documento de campanha.

O cenário não será muito diferente se Barak Obama ganhar a briga pela candidatura democrata e triunfar em novembro. O senador de Illinois procurou contrastar sua posição com a de Hillary, no embate das primárias, adotando uma postura mais aberta. “A questão não é se devemos proteger nossos trabalhadores dos [efeitos] da competição, mas o que podemos fazer para capacitá-los plenamente para competir com os trabalhadores do resto do mundo”⁷.

No quesito comércio exterior, a plataforma eleitoral de Obama é praticamente idêntica à de sua rival de partido. “Obama lutará por uma política comercial que amplie mercados no exterior e apoie a criação de bons empregos nos EUA”⁸, lê-se na plataforma do senador por Illinois. Obama “deve tirar proveito dos acordos comerciais para difundir melhores padrões trabalhistas e ambientais ao redor do mundo e manterá sua oposição a acordos como o Acordo de Livre Comércio da América Central (CAFTA, sigla em inglês) entre EUA e América Central, que não respeitam tais padrões”, promete Obama. “As políticas comerciais deverão incluir padrões fortes e aplicáveis de proteção trabalhista e ambiental que resultem

em benefícios não apenas para nossos parceiros comerciais e para as pessoas no topo da escala de renda, mas para todos os americanos”⁸, lê-se na plataforma de Hillary Clinton. Se há diferenças entre Hillary e Obama, é ainda mais difícil identificá-las depois que o senador de Illinois adotou um tom claramente populista em seus discursos, quando assumiu a dianteira na disputa dos delegados à convenção nacional que oficializará a escolha do candidato democrata no final de agosto.

Hilary e Obama também coincidem em sua promessa de serem mais severos com a China e pressionarem Beijing a abandonar o que o senador de Illinois descreveu como uma estratégia de “manipulação da moeda”, que mantém o *yuan* em um valor artificialmente baixo e atraente para os importadores de produtos chineses.

Em relação às negociações da Rodada Doha na OMC, os dois pretendentes do Partido Democrata à Casa Branca coincidem até na linguagem. Ambos “rejeitam concessões no apoio doméstico à agricultura e apóiam a abertura de mercados estrangeiros aos produtos estadunidenses”.

Destler alerta, no entanto, que a probabilidade da política de comércio exterior ganhar importância entre as prioridades do novo governo dependerá da capacidade de o mesmo negociar “uma barganha doméstica”, na qual temas relacionados ao comércio – como política tributária e de renda, reforma dos sistemas previdenciário e de seguro médico federal, expansão de programas de treinamento de trabalhadores e a aplicação mais rigorosa de leis que protegem seus direitos – sejam conduzidos de modo a mobilizar o apoio dos democratas no Congresso em prol de uma agenda renovada de liberalização comercial.

A deterioração da economia estadunidense, entretanto, não favorecerá tal negociação, razão pela qual grande parte dos especialistas é pessimista. Jon Huenemann, experiente ex-negociador dos EUA e alto executivo da firma Miller & Chevalier, em Washington, declara não ter identificado nos discursos e plataformas dos candidatos nenhum sinal sobre como abordariam as grandes questões globais que confrontam os EUA. Isso, para ele e para outros, é um indício de que a política comercial continuará em banho-maria e não será prioridade da agenda do próximo presidente. Se esses cálculos estiverem corretos, a Rodada Doha continuará exatamente onde está – parada.

Na melhor das hipóteses, os negociadores poderiam produzir um acordo mínimo capaz de salvar a face dos governos envolvidos e preservar a OMC como instituição.

No que diz respeito ao Brasil, o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva não deverá enfrentar maiores problemas – nos dois anos que lhe restarão no poder a partir da posse do próximo mandatário estadunidense – para manter a postura defensiva que tradicionalmente tem pautado a política comercial brasileira. Por mais promissora que pareça ser, a cooperação com os EUA na área de biocombustíveis, formalmente desenhada no ano passado com a assinatura de um Memorando de Entendimento entre os dois países, tampouco deverá avançar além de modestas ações conjuntas para estimular a produção de etanol de cana-de-açúcar em países caribenhos e centro-americanos. Obama e Hillary têm dívidas políticas a pagar ao *lobby* do etanol de milho, que é especialmente robusto em Iowa, onde ambos passaram semanas em campanha em 2007. Na hipótese de uma vitória republicana em novembro, John McCain não deverá ter mais sucesso do que Bush para levar adiante uma política de redução ou eliminação dos subsídios e proteções ao álcool de milho. Por tudo isso, o panorama da política comercial dos EUA nos próximos meses e anos – que já era desalentador antes mesmo da ameaça de uma recessão na economia estadunidense surgir no horizonte – deverá permanecer complicado e pouco promissor para quem acredita que a expansão do comércio é o caminho mais curto para o crescimento econômico e a geração de empregos.

* Paulo Sotero é diretor do Brazil Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington.

¹ In USA TODAY, October 8, 2007.

² Conference on “Brazil and the US: Trade Agendas and Challenges of the Bilateral Relationship”, The Brazil Institute of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, October 16, 2007, Washington, D.C.

³ Idem nota II

⁴ NBC Wall Street Journal Survey of 606 Republican Primary Voters interviewed from September 20th to 30th, in The Wall Street Journal, October 3, 2007.

⁵ Idem nota II

⁶ <http://www.hillaryclinton.com/issues/middleclass/>

⁷ David Ranson, “The Candidates and Trade”. The Wall Street Journal, February 6, 2008;

⁸ http://www.ontheissues.org/International/Hillary_Clinton_Free_Trade.htm

O “novo regionalismo asiático”: maior integração ou mais um *spaghetti bowl*?

Este é mais um artigo sobre as políticas de bilateralização comercial que têm proliferado no atual cenário do comércio internacional. Após um ano, esta série da publicação Pontes encerra-se com um estudo sobre a política comercial e de integração na Ásia, região cuja importância política e econômica tem crescido a passos rápidos nos últimos anos.

A participação da Ásia no comércio internacional é cada vez mais significativa. Muitos dos atuais países emergentes são asiáticos e suas políticas comerciais tornam-se cada vez mais influentes no rumo das negociações comerciais multilaterais. Recentemente, alguns países asiáticos têm negociado acordos bilaterais com países de fora da região, o que demonstra uma maior atuação e preocupação com o comércio extra-zona. Essas negociações certamente terão impacto nas relações comerciais de diversos países ocidentais, o que desperta ainda mais o interesse e a atenção sobre a atual política comercial da Ásia. Alguns exemplos dessa nova tendência são as negociações chinesas para a celebração de acordos de livre comércio com o Peru e com o Chile (ver *Pontes Quinzenal*, v. 3, n. 2, 08 fev. 2008). A Coreia do Sul também demonstra-se cada vez mais interessada em negociar preferências comerciais com países ocidentais, como os Estados Unidos da América (EUA), com o qual celebrou acordo de livre comércio no ano passado (ainda pendente de aprovação no Congresso estadunidense).

Diante de tal panorama, o presente artigo apresenta o processo de integração da região asiática e a estratégia comercial de seus países na celebração de acordos comerciais com países ocidentais.

Integração econômica na Ásia: um processo recente

O processo de integração da região asiática é um pouco mais tardio se comparado ao início dos processos de integração europeu e latino-americano. A origem da integração regional institucional na Ásia deu-se com a criação da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, sigla em inglês)¹, em 1967. A ASEAN foi criada com objetivos predominantemente políticos e com uma agenda que enfatizava a cooperação em diversas áreas, como cultura, saúde e economia. Na década de 90, os países membros da associação

decidiram buscar o estabelecimento de uma comunidade econômica, que deverá ser implementada em 2020.

Outro processo de integração iniciado na Ásia foi a Associação da Ásia Meridional para a Cooperação Regional (SAARC, sigla em inglês), formada em 1985 por Bangladesh, Butão, Índia, Ilhas Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka. Como a ASEAN, a SAARC também foi criada principalmente por razões políticas, com uma agenda ampla de cooperação regional. Esse tem sido um processo mais problemático, pelo fato de se concentrar em uma região bastante marcada por conflitos armados, o que dificulta ou impede o bom relacionamento entre os países e o avanço do processo de integração.

Foi na década de 90, porém, que os países asiáticos passaram a firmar os conhecidos acordos preferenciais de comércio, com vistas a promover ações concretas para a liberalização comercial. Neste sentido, no âmbito das duas associações regionais foram criadas a Área de Livre Comércio da ASEAN (AFTA, sigla em inglês), em 1992, e a Acordo Preferencial de Comércio da SAARC (SAPTA, sigla em inglês), em 1995.

Antes disto, uma busca pela liberalização comercial paralela à Organização Mundial do Comércio (OMC) já despontava: em 1989 foi fundada a Cooperação Econômica do Pacífico Asiático (APEC, sigla em inglês), constituída inicialmente pelos países que formavam a ASEAN à época, juntamente com Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Nova Zelândia e EUA. Em 1991, Hong Kong, China e Taiwan também se tornaram membros, e, posteriormente, Chile, México, Papua Nova Guiné, Peru, Rússia e Vietnã associaram-se ao grupo. Essa iniciativa contava com a participação de membros dos dois lados do Pacífico, cuja aspiração era criar um “regionalismo aberto”².

Desde os anos 90, há uma grande tendência no mundo para a criação de áreas preferenciais de comércio, ou seja, para a celebração de acordos comerciais entre poucos países, já que tais negociações comerciais são relativamente mais rápidas do que as complexas negociações multilaterais que ocorrem no âmbito da OMC. Especialmente no que tange aos países em desenvolvimento (PEDs), as negociações de acordos de livre comércio bilaterais ou entre poucos países são ainda mais sedutoras, pois permitem o estabelecimento de alianças estratégicas que melhoram posições de barganha nas negociações multilaterais. Além disso, os acordos bilaterais ou plurilaterais são, em geral, mais facilmente aceitos em termos políticos pelos Estados do que os acordos multilaterais. Isso porque tais acordos permitem que os países continuem protegendo setores econômicos sensíveis, sobre os quais os governos sofrem pressões da indústria doméstica (em grande parte das vezes, o setor agrícola)³.

Essa tendência não deixou de atingir a Ásia: desde a década de 90, países que até então se mostravam predominantemente multilateralistas passaram a buscar acordos comerciais com um ou poucos parceiros, tanto dentro como fora da região. Desde 1998, o número de propostas comerciais na região do Pacífico Asiático tem multiplicado. Em 2004, o número já era superior a 30, variando desde acordos bilaterais até estudos para formação de grandes blocos econômicos⁴.

O “novo regionalismo asiático”

No Leste Asiático encontram-se os países asiáticos que se destacam entre as maiores economias do mundo: Japão, China, Coreia do Sul, Taiwan e Hong Kong. Até 2000, esses países estavam envolvidos apenas em negociações multilaterais, ou seja, não participavam das áreas de livre comércio da região ou não tinham concluído acordos comerciais.

A partir do final dos anos 90, os países do Leste Asiático passaram a demonstrar maior interesse pela celebração de acordos comerciais, fenômeno chamado de “novo regionalismo asiático”. Suas características básicas são: (i) a participação em negociações comerciais de países que antes não eram membros de áreas preferenciais de comércio; (ii) o fato de os países serem membros de mais de um acordo de comércio regional; (iii) o grande número de acordos inter-regionais; e, finalmente, (iv) a característica bilateral de muitos desses novos acordos.

Identifica-se como as principais causas para o desenvolvimento de acordos comerciais na região: (i) a crise econômica asiática de 1997-1998; (ii) a perda de credibilidade de organismos regionais⁵ e do sistema multilateral de comércio; (iii) a ampliação dos blocos econômicos em outras regiões do mundo; e (iv) a competição entre os países da região asiática⁶.

A partir do final dos anos 90, os países do Leste Asiático passaram a demonstrar maior interesse pela celebração de acordos comerciais, fenômeno chamado de “novo regionalismo asiático”.

China, Japão e Coreia do Sul: principais atores do novo regionalismo asiático

O Japão, até 2002, não havia participado de qualquer acordo comercial bilateral, apostando somente nas negociações multilaterais da OMC. Naquele ano, entretanto, decidiu assinar um acordo preferencial com Cingapura. Neste primeiro acordo, o Japão evitou tratar de assuntos sensíveis para sua economia, como a abertura comercial do setor agrícola, que, apesar de não ser um setor competitivo para o país no comércio internacional, tem representação significativa internamente. O setor agrícola japonês mostrou-se forte o suficiente para influenciar o posicionamento do governo nas negociações comerciais em geral – o que para o caso da América Latina, onde o setor é forte e bastante competitivo e os compromissos de abertura do mercado no setor costumam configurar as principais reivindicações desses países em negociações internacionais – traz sérias dificuldades. Cingapura, entretanto, exportava um volume mínimo de produtos agrícolas para o Japão, o que permitiu que o assunto agrícola fosse pouco abordado nas negociações entre os dois países.

Desde a celebração do acordo com Cingapura, o Japão tem realizado consultas

e negociações com outros países para aumentar seus acordos bilaterais. Na América Latina, o país negocia acordos comerciais com México e Chile. Na Ásia, já avalia a viabilidade de realizar diversos outros acordos⁷.

No caso da Coreia do Sul, o primeiro acordo de livre comércio celebrado foi com o Chile, em 2003. Esse acordo entrou em vigor em 2004 e visa à total liberalização e eliminação de tarifas em todos os setores após 16 anos. O acordo permitiu que a Coreia do Sul ganhasse experiência na celebração de futuros acordos bilaterais e facilitou as negociações do país com os EUA, Cingapura, entre outros⁸.

A estratégia China é outra que merece especial atenção. Uma vez que se tornou Membro da OMC em 2001, começou apenas a partir de então a propor acordos comerciais regionais paralelos. Sua primeira proposta foi a criação de uma área de livre comércio com os países da ASEAN. As negociações para o alcance desse objetivo iniciaram-se em 2002 e, em 2004, o bloco e a China acordaram quanto à criação de uma zona de livre comércio até 2010 para os seis membros originais da ASEAN e até 2015 para os novos membros.

Além das negociações com a China, os países da ASEAN também negociam bilateralmente acordos comerciais com Japão, Coreia do Sul e Índia. As negociações entre o bloco e cada um desses países variam bastante, especialmente conforme o grau de desenvolvimento do país parceiro. A celebração de acordos comerciais com PEDs, por exemplo, pode ser mais fácil, graças à cláusula de habilitação da OMC, que permite que alguns setores sejam excluídos dos esquemas de liberalização dos acordos comerciais entre PEDs. Por outro lado, a celebração de acordos com países desenvolvidos (PDs) é mais complexa, já que o tratado precisa estar de acordo com o artigo XXIV do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês) da OMC, ou seja, a liberalização deverá cobrir substancialmente todo o comércio bilateral.

Apesar das negociações da ASEAN com os demais países serem bilaterais, vislumbra-se a criação de um grande bloco econômico regional, já que desde 1997 são realizadas reuniões de cúpula anuais – denominadas ASEAN+3 – referente ao diálogo conjunto do bloco com a China, o Japão e a Coreia do Sul. O objetivo é chegar a uma coordenação econômica regional mais

ampla. De qualquer forma, acredita-se que a concretização de três áreas de livre comércio (ASEAN-China, ASEAN-Japão e ASEAN-Coréia) seja mais provável. O estabelecimento de uma área comercial entre China, Japão e Coréia do Sul não só é mais difícil por causa da oposição de alguns setores contra uma liberalização comercial nesses termos, como também pelas diferenças históricas ainda persistentes na região⁹.

Perspectivas para as relações Ásia-América Latina

Especificamente no que tange às relações dos países asiáticos com os países latino-americanos, pode-se visualizar uma tendência de aproximação cada vez maior. Isso porque a nova tendência na política comercial asiática não deixou de atingir a América Latina.

Ao final da década de 90, foi estabelecido o Foro de Cooperação América Latina – Ásia do Leste (FOCALAL), do qual fazem parte 33 Estados asiáticos e latino-americanos. Trata-se de um mecanismo de concertação multilateral entre as regiões e cujo principal objetivo é fortalecer a cooperação entre a América Latina e a Ásia a fim de possibilitar uma ação conjunta das regiões em diversas questões¹⁰. Apesar de o FOCALAL não tratar especifica e unicamente de temas ligados à liberalização comercial, ele sinaliza um desejo de aproximação econômica das regiões.

Ainda, individualmente e em matéria comercial, como pôde ser observado anteriormente, cada vez mais países da América Latina negociam com países asiáticos a celebração de acordos comerciais. O Chile, já conhecido por sua política de liberalização bilateral, pode ser considerado pioneiro nessa corrida por relações mais próximas com a Ásia a partir do mencionado acordo com a Coréia do Sul. O país também negocia com a China e estreita suas relações com diversos outros países da Ásia. Além disso, Chile, Peru e México são membros da APEC, o que os torna mais próximos de futuros acordos comerciais com os países asiáticos.

O Brasil também tem buscado uma maior aproximação com os países da Ásia desde o final da década de 90. Em especial com China¹¹, Índia e outros PEDs, o Brasil tem criado uma rede de relacionamento com vistas a uma atuação conjunta em

prol da atenção ao desenvolvimento no sistema multilateral.

O desenvolvimento acelerado pelo qual passam os principais atores comerciais da Ásia não deve passar despercebido pelos países latino-americanos que desejam cada vez mais se posicionar no cenário comercial internacional. Resta saber se essas novas parcerias poderão fortalecer o posicionamento da região no sistema multilateral de comércio como um todo.

Tendências e perspectivas

Os países asiáticos têm celebrado acordos comerciais entre si, ou seja, entre países geograficamente próximos, geralmente formados a partir de uma extensão de organismos já estabelecidos anteriormente por razões predominantemente políticas, como é o caso do AFTA e do SAPTA. Com o passar dos anos, novos países têm aderido a tais acordos – já celebrados e em vigor. Ao mesmo tempo, surgem novos acordos, em especial os celebrados pelos principais atores asiáticos: Japão, China e Coréia do Sul.

Além dos acordos celebrados intra-zona, há de se notar também uma tendência asiática em buscar acordos com blocos ou países não pertencentes ao continente. Nesse sentido, a nova política comercial da Ásia já reflete e continuará a influenciar a política externa das demais regiões do mundo, o que se verifica na América Latina, onde diversos países celebraram ou negociam a celebração de acordos comerciais com países asiáticos.

Esses novos acordos representam uma grande mudança na política comercial do Sudeste Asiático: até o final da década de 90, os atores quase não possuíam acordos comerciais celebrados e davam preferência às negociações multilaterais, ao contrário do continente ocidental, que já celebrava acordos preferenciais há mais tempo. A crise asiática ao final da década de 90 deixou claro que a simples interdependência entre os países da região não foi suficiente para manter a região livre de instabilidades, mas evidenciou a necessidade de uma maior e verdadeira integração regional.

As novas negociações e acordos bilaterais na Ásia apresentam, porém, os já conhecidos sintomas de um *spaghetti bowl* asiático. Isso porque cada acordo negociado bilateralmente tende a tratar de forma

diversa os mesmos assuntos, a depender do parceiro comercial. Algumas normas são mais rígidas, outras mais brandas, o que cria uma rede conflitante entre os países de um mesmo bloco. Seria o modelo asiático capaz de prevenir a confusão do *spaghetti bowl*? Ou trata-se de mais uma cópia dos modelos ocidentais?

¹ Os países que originalmente formavam a ASEAN eram Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia. Posteriormente, associaram-se ainda Brunei, Vietnã, Mianmar, Cambodia e Laos. Para maiores informações sobre o bloco, acesse: <<http://www.aseansec.org/>>.

² Durante a 5ª Reunião Ministerial da APEC, em 1993, desenvolveu-se a idéia da criação de uma área de livre comércio do pacífico asiático até 2020. A idéia do “regionalismo aberto”, mais desenvolvida após a crise asiática de 1997-1998, é de que o regionalismo não deve ser visto como um assunto de interesse de apenas uma região, mas sim como uma tendência global das três regiões continentais, a fim de não reduzir o bem-estar global (in: BCHIR, Heide e FOUQUIN, Michel, Economic integration in Asia: bilateral free trade agreement versus Asian single market, 2006. Disponível em: <<http://www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/summaries/2006/wp06-15.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2008.

³ MIYAZAKI, Sílvia. Uma visão abrangente dos processos de integração econômica no pacífico asiático. In: AMARAL JR., Alberto do e RATTON SANCHEZ, Michelle. Relações Sul-Sul: países da Ásia e o Brasil. São Paulo: Aduaneiras, 2004, p. 90.

⁴ Idem, pp. 94-95.

⁵ O enfraquecimento da coesão da ASEAN e a impaciência com a APEC como veículo condutor da liberalização comercial, foram determinantes para o aumento da busca por acordos bilaterais pelos países asiáticos.

⁶ Idem nota 3, p. 97.

⁷ Maiores informações sobre as negociações comerciais bilaterais do Japão estão disponíveis em: <<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/index.html>>.

⁸ Informações disponíveis no sítio eletrônico do Ministério de Relações Exteriores da Coréia do Sul. Disponível em: <<http://www.mofat.go.kr/english/econtrade/fta/issues/index.jsp>>.

⁹ Idem nota 7, p. 101.

¹⁰ Maiores informações sobre o FOCALAL estão disponíveis em: <<http://www.focalae.org/>> ou <<http://www.focalal.mre.gov.br/>>. Sobre a última reunião ministerial do FOCALAL ver Pontes Quinzenal, v. 2, n. 11, 10 set. 2007.

¹¹ Para maiores informações sobre a relação China-Brasil, ver BARBOSA, Alexandre de Freitas e MENDES, Ricardo Camargo, As relações econômicas entre Brasil e China: uma parceria difícil, 2006. Disponível em: <http://www.fes.org.br/media/File/temas_internacionais/fes_briefing_papers/as_relacoes_economicas_entre_brasil_e_china_2006.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2008.

A nova Argentina e o futuro da integração

Janina Onuki*

O objetivo deste artigo é discutir as perspectivas da política externa do atual governo argentino de Cristina Kirchner. Tomando como ponto central a integração regional, o artigo reflete sobre os resultados alcançados pelo governo anterior, discute os pontos de continuidade e mudança e as propostas do novo governo para a região.

A eleição de Cristina Fernández de Kirchner à Presidência da República Argentina, com praticamente 45% dos votos, não surpreendeu. Não apenas porque confirmou os resultados das pesquisas eleitorais, mas, sobretudo, porque a então candidata herdava bons resultados do governo anterior, administrado por seu marido Néstor Kirchner, e soube aproveitá-los eleitoralmente.

Por outro lado, a estratégia pré-eleitoral de Kirchner em não se recandidatar, garantindo espaço para Cristina, refletiu, em parte, um jogo eleitoral que procurava superar os pontos de rejeição do seu governo (ameaça da inflação, denúncias de corrupção que cresciam nos últimos meses de campanha – embora não ameaçassem sua eleição – e a crise energética – superada após o apoio à produção de biocombustíveis). A estratégia também refletiu uma forma de consolidar a liderança dos Kirchner no poder e à frente do Partido Justicialista (PJ), fragmentado desde as últimas eleições de 2001, quando o PJ concorreu com três candidatos (Carlos Menem, Néstor Kirchner e Adolfo Rodríguez Saá).

A campanha eleitoral de Cristina Kirchner foi considerada minimalista pelos especialistas, já que a candidata deu poucas entrevistas, evitou debates públicos e confirmou um programa de governo que apontava para mais continuidade do que mudanças.

Este artigo procura analisar as implicações dessa eleição, particularmente no que tange a integração regional e o Mercosul. O que se pode esperar deste novo governo? Essa pergunta é importante, já que a Argentina é considerada o parceiro estratégico do Brasil desde finais da década de 80 e tem adotado uma política externa bastante pragmática – e pouco diplomática – nos últimos anos. Nas relações regionais, a Argentina parece atuar num equilíbrio delicado, especialmente ao apoiar o ingresso da Venezuela no Mercosul.

A primeira parte desse artigo analisa a repercussão e o significado da eleição de Cristina Fernández de Kirchner à presidên-

cia argentina, ao passo que a segunda parte procura avaliar seu programa de governo e posicionamento em temas de política externa, particularmente no que diz respeito à integração regional.

A consolidação de uma nova força política

O sistema político argentino, historicamente calcado em duas forças políticas que tornaram o sistema praticamente bipartidário (com o peronista Partido Justicialista e a União Cívica Radical – UCR), fragmentou-se de forma radical nos últimos anos. Surgiram diversos micro-partidos e o sistema partidário não soube renovar-se de forma organizada no período pós-autoritário. Ainda, o que se verifica na Argentina é a ascensão – tanto quanto a queda – de governos baseados, predominantemente, em personalidades política fortes.

A campanha eleitoral de Cristina Kirchner... confirmou um programa de governo que apontava para mais continuidade do que mudanças.

Nesse contexto, podemos observar que a liderança dos Kirchner vem consolidando-se ao longo dos últimos anos, não apenas com a eleição à presidência, mas com a própria eleição ao Senado de Cristina em 2005, quando obteve um percentual de votos bastante superior à sua opositora, Hilda "Chiche" González de Duhalde. Nessas mesmas eleições, o Presidente Kirchner obteve maioria no Congresso. Tudo isso facilitou a administração do governo no enfrentamento dos problemas econômicos e políticos e é por isso que se atribui ao governo Kirchner a responsabilidade pela superação de uma das piores crises da história do país.

Néstor Kirchner assumiu a presidência em um momento no qual o país ainda apresentava graves problemas de ingovernabilidade e conseguiu, minimamente, colocar a Argentina nos trilhos, com a retomada da estabilidade e do crescimento econômico. O custo de tais realizações foi bastante alto: um desequilíbrio de poder, em favor do Executivo.

Diversos trabalhos mostram que o processo decisório em democracias presidencialistas latino-americanas é fortemente centralizado no Poder Executivo. Sabe-se também que a estrutura do sistema político argentino favorece essa centralização do poder, bem como a manutenção de políticas personalistas. Assim, a marca do "hiperpresidencialismo" tem dominado a Argentina há décadas. Com Kirchner, essa prática só foi ampliada: sua justificativa para maior centralização de poder foi a própria crise econômica, o grande fantasma que ameaçava a população.

Em um país no qual as personalidades políticas sobrepõem-se aos partidos, pelo menos no que diz respeito à força eleitoral, a estratégia foi manter a continuidade do "kirchnerismo" no poder. A candidatura de Cristina Kirchner foi gestada ao longo desses últimos anos, beneficiada pela boa aceitação popular da Senadora e pela capacidade dos Kirchner de recentralizar as dissidências peronistas.

Se, por um lado, a crise vivida pelos argentinos a partir de 2001 trouxe um conjunto de novos problemas, também se reforçou a idéia de que era necessário eliminar de vez qualquer resquício dos dez anos de "menemismo", culpado pelos resultados negativos da economia e pelas vulnerabilidades que as políticas liberalizantes de Carlos Menem deixaram de herança para a população.

Do ponto de vista da institucionalidade política, entretanto, os grandes desafios da Argentina ainda continuam sendo superar o hiperpresidencialismo personalista e consolidar as instituições políticas e partidárias.

No início da década de 90, Menem soube beneficiar-se da “legitimidade de resultados”. Para uma população vinda de um cenário catastrófico de hiperinflação, a prioridade deveria ser a estabilidade da economia. Menem ofereceu tal estabilidade como resultado imediato de seu primeiro ano de governo e conquistou legitimidade para realizar uma série de reformas, o que reforçou ainda mais o traço do hiperpresidencialismo. A crise econômica de 2001 fez vir à tona um problema de natureza política e estrutural.

Cristina Kirchner não é apenas a primeira mulher a ser eleita presidente em seu país: ela tem em suas mãos a responsabilidade de recuperar a tradição política peronista (pelo menos no campo partidário), assim como de superar o fantasma da inflação e enfrentar os desafios da modernização e do desenvolvimento, temas que o governo anterior não conseguiu avançar.

O pragmatismo responsável da Argentina

Ao revisar-se o discurso pré-eleitoral do Presidente Néstor Kirchner, em 2002, no que se refere à política externa, percebe-se a defesa de uma parceria quase exclusiva com o Brasil e a garantia de que seu governo apostaria no aprofundamento da integração do Mercosul como prioridade. À época, entretanto, o discurso derivava mais da falta de um projeto de política externa e da necessidade de fazer oposição ao seu maior adversário, Carlos Menem, do que da defesa da integração do país com os Estados Unidos, tal como foi o alinhamento mantido durante a década de 90.

Pode-se observar, no entanto, que o governo Kirchner foi caracterizado por um descompromisso com o Mercosul, justificado pela necessidade imediata de resolver a crise que assolava o país. Por isso, foi dada prioridade às negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e às relações com todos aqueles que pudessem oferecer ajuda, principalmente a Venezuela.

No que diz respeito ao aprofundamento do Mercosul, não houve propriamente avanços (vale ressaltar que não apenas por responsabilidade da Argentina), e pouco foi discutido sobre medidas efetivas para a concretização da “Agenda 2006”. O ponto alto da política externa argentina para o Mercosul foi a defesa do ingresso da Venezuela. Não que isso também não tenha sido apoiado pelo governo brasileiro, mas por diversas vezes

a postura argentina parecia aliar-se a Hugo Chávez, numa combinação pragmática a seu maior credor e na tentativa de conter a expansão da liderança brasileira no continente, o que levava a crer que a Argentina procurava evitar um aprofundamento da dependência em relação ao Brasil.

Neste período, a postura da Argentina coincidiu mais com um free rider do que propriamente um parceiro ativo no processo de integração. Isso já era de se esperar, já que Kirchner, mergulhado em problemas domésticos, minimizou suas propostas na área de política externa. A defesa do Mercosul serviu para diferenciar seu governo do de Menem (que voltava a insistir na relação com os estadunidenses) e o beneficiou ao garantir o apoio político do Presidente Lula durante sua campanha, cuja imagem positiva junto aos argentinos era surpreendente.

Aos poucos, expectativas positivas viram-se transformadas em resistências na construção de uma nova agenda de negociações para o Mercosul. Alguns sinais mais recentes apontam para maiores dificuldades: de coordenação de posições e de desconfiança entre os sócios.

Cristina Kirchner foi eleita com o discurso da ampliação do Mercosul (defendendo o ingresso da Venezuela), com base no mesmo discurso do seu marido: dar à América Latina um outro lugar no mundo. Mas a relação com a Venezuela – e também com o Brasil – tornou-se ponto fundamental para a Argentina, que precisa diversificar sua pauta de exportações e superar a ameaça de uma crise energética mais grave.

Contrariamente a seu principal opositor – a UCR, o Partido Justicialista de Cristina Kirchner defende a integração latino-americana e o Mercosul é entendido como um instrumento para ampliar este processo – daí a justificativa para o ingresso da Venezuela. Partindo dessa proposta, a Argentina pretendeu expandir o Mercosul para uma integração sul-americana. No entanto, Néstor Kirchner opôs-se à proposta brasileira da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e contestou a liderança do Brasil neste projeto.

A UCR, por sua vez, entende que o Mercosul deve ser recuperado e retomar o modelo da década de 80, proposto pelos então presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín. O programa partidário da “Frente para la Victoria”, que elegeu Cristina Kirchner, é bastante superficial no que se refere à

Agenda Regional MERCOSUL

04.03.08

Reunião do Comitê de Direção do Observatório da Democracia
Montevideu, Uruguai

10.03.08

Reunião do Subgrupo de Trabalho nº 2 sobre Aspectos Institucionais
Buenos Aires, Argentina

11.03.08

Reunião do Comitê Técnico nº 1 sobre Tarifas, Nomenclaturas e Classificação de Mercadorias
Buenos Aires, Argentina

13.03.08

Reunião Técnica do Grupo Mercado Comum para Incorporação da Normativa Mercosul
Buenos Aires, Argentina

18.03.08

Reunião do Grupo Ad Hoc sobre Biocombustíveis
Buenos Aires, Argentina

25.03.08

Reunião do Subgrupo de Trabalho nº 3 sobre Regras Técnicas e Avaliação de Conformidade
Buenos Aires, Argentina

Reunião do Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional
Buenos Aires, Argentina

Reunião do Grupo de Trabalho sobre Assuntos Consulares e Jurídicos do Mercosul
Buenos Aires, Argentina

26.03.08

Reunião do Subgrupo de Trabalho nº 13 sobre Comércio Eletrônico
Buenos Aires, Argentina

Agenda Regional MERCOSUL(cont.)

27.03.08

Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos

Buenos Aires, Argentina

01.04.08

99ª Reunião da Comissão de Comércio

Montevideu, Uruguay

02.04.08

73ª Reunião do Comitê de Cooperação Técnica

Buenos Aires, Argentina

07.04.08

Reunião do Grupo Ad Hoc de Consulta e Coordenação para as Negociações OMC-SGPC

Buenos Aires, Argentina

14.04.08

Reunião do Subgrupo de Trabalho nº 6 sobre Meio Ambiente

Buenos Aires, Argentina

15.04.08

71ª Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum

Buenos Aires, Argentina

17.04.08

Reunião dos Ministros de Turismo -

Buenos Aires, Argentina

21.04.08

Reunião do Comitê Técnico nº 5 sobre Defesa da Concorrência -

Buenos Aires, Argentina

Reunião do Subgrupo de Trabalho nº 11 sobre Saúde

Buenos Aires, Argentina

28.04.08

Reunião do Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional do Mercosul

Buenos Aires, Argentina

política externa, mas defende o Mercosul como projeto regional, desde que não haja prejuízo de outras relações multilaterais. Há várias formas de interpretar isso: trata-se de uma continuidade em relação ao governo anterior, isto é, ter o Mercosul como ponto central, mas não prioridade.

Nesse sentido, vale a pena estar atento para acompanhar os desdobramentos da relação da Argentina com o Brasil e o grau de comprometimento do primeiro com o projeto de integração. Ainda no que tange às discussões sobre a implementação do Parlamento do Mercosul, existem divergências no que se refere à sua estrutura, funcionamento e objetivos. A ausência de uma estrutura institucional mais consolidada no bloco torna o Parlamento um elemento central para aumentar sua legitimidade e será preciso muito empenho para transformá-lo em um pilar da representação da sociedade, e não restringi-lo a um órgão de solução de controvérsias.

O futuro do Mercosul

Ainda não há clareza de qual rumo tomará o governo de Cristina Fernández de Kirchner. O discurso, no que se refere ao Mercosul, tem apontado para o aprofundamento da integração. A expectativa, neste caso, diz respeito ao perfil mais diplomático da nova presidente. Isso pode facilitar o diálogo, mas não é suficiente para garantir empenho no avanço dos problemas do bloco.

A Argentina parece ainda manter uma postura de pouco investimento. Antes tudo era justificado pela necessidade de superar a crise. Mas passadas as dificuldades mais graves, ainda não há clareza sobre os projetos da nova presidente da Argentina no que se refere à agenda de política externa, até porque Cristina pouco apresentou seus planos durante a campanha eleitoral.

Contudo, os maiores entraves da integração sul-americana encontram-se na ausência de interesses políticos convergentes ou de identidade de grupo. Ou bem não há consenso entre os países da região sobre a necessidade de levar adiante a integração, ou bem o significado que cada um dos países confere a este processo é distinto. O ponto central, neste campo, é o fato de haver divergências de fundo quanto ao nível de prioridade da integração regional nos quadros da política externa dos países da região, em especial de seus países-pivô (Argentina, Brasil e Venezuela). Além disso, são baixos os

níveis de interdependência intra-regional, em particular no campo econômico.

Neste contexto, a Argentina tem um papel central, como fiel da balança, entre a liderança de Brasil e Venezuela, e não é interessante pender integralmente para nenhum dos lados, até porque nesses dois parceiros encontra-se parte das soluções para os problemas da Argentina: energia e diversificação da pauta de exportações. Até agora, o Mercosul tem-se revelado benéfico no que diz respeito à inserção internacional dos países, pelo menos do ponto de vista comercial, embora ainda bastante limitado, se comparado a outras iniciativas do mesmo porte. Tudo muito pragmático, mas, por enquanto, aparentemente sem uma proposta concreta.

Talvez a Argentina tenha acostumado-se a reagir a problemas de curto prazo, mas a integração exige um comprometimento maior dos governos para ampliar a legitimidade do bloco e um plano mais claro da Argentina que, inclusive, estará à frente da presidência pró-tempore do Mercosul, de janeiro a junho deste ano. Mas, por enquanto, aparentemente sem uma proposta concreta.

No Brasil, o tema do ingresso da Venezuela parece ter-se tornado ponto central da discussão sobre o Mercosul. No entanto, como afirma Lia Valls, a "entrada de um novo sócio não significa a consolidação do processo"¹. Tampouco significa a dissolução do bloco, como têm apostado parte da elite brasileira, mas certamente coloca um ponto adicional na já complicada trajetória da integração.

Os desafios enfrentados pelo Mercosul são mais profundos. O bloco espera, ainda, a elaboração de um projeto mais amplo de desenvolvimento dos países. E isso requer compromisso de todos os membros. E talvez este seja o problema central: além de não haver uma visão comum sobre o objetivo que se deseja alcançar, também não foi possível chegar a um consenso no que se refere a um projeto comum de desenvolvimento dos países membros do bloco.

** Professora do Instituto de Relações Internacionais da USP e pesquisadora do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI/USP).*

¹ VALLS PEREIRA, Lia. "Acessão da Venezuela no Mercosul". Pontes, janeiro-fevereiro 2006, pp. 14-15.