

- 1 Reunião mini-ministerial da OMC: novos textos poderão simplificar o trabalho dos ministros.....
- 4 Avaliação da política comercial dos EUA e da China: que pontos interessam ao Brasil?.....
- 6 A nova *Farm Bill* e suas implicações para o cenário comercial multilateral.....
- 8 OMC e o paradoxo do conteúdo local: lapso ou hipocrisia?.....
- 10 Instrumento internacional sobre limitações e exceções ao direito autoral.....
- 12 Parlamento do Mercosul: desafios para sua consolidação.....
- 14 A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana.....
- 16 Etanol: o “verde” que engana.....
- 19 O Brasil e o sistema multilateral de comércio: criação de capacidades.....

## Reunião mini-ministerial da OMC: novos textos poderão simplificar o trabalho dos ministros

Os esboços de texto sobre agricultura e NAMA, circulados recentemente em Genebra, servirão de base para as negociações dos ministros durante a reunião mini-ministerial da OMC que ocorrerá na semana de 21 de julho. Os negociadores afirmam que a Rodada Doha poderá ser prorrogada indefinidamente se não for alcançado um acordo sobre modalidades antes das férias de agosto da OMC.

### Agricultura: novo texto revisado

Segundo o presidente das negociações agrícolas da Organização Mundial do Comércio (OMC), Crawford Falconer, o novo esboço de texto de agricultura, publicado em 10 de julho, simplifica as questões mais importantes das negociações e facilita o trabalho dos ministros durante a reunião ministerial prevista para o final deste mês.

O novo texto atualiza suas versões anteriores, publicadas em fevereiro e maio, mas não traz grandes mudanças nas áreas consideradas mais controversas: cortes de subsídios e tarifas. O documento, entretanto, estabelece opções mais claras para “produtos especiais”, os quais os países em desenvolvimento (PEDs) poderão proteger de cortes tarifários com base em critérios de segurança alimentar e meios de subsistência e desenvolvimento rural, entre outros.

### Limites tarifários:

#### Falconer apresenta nova abordagem

No que tange a tarifas, os Membros encontram-se divididos: a dúvida é se as tarifas mais altas deveriam estar sujeitas a um limite geral. Os países

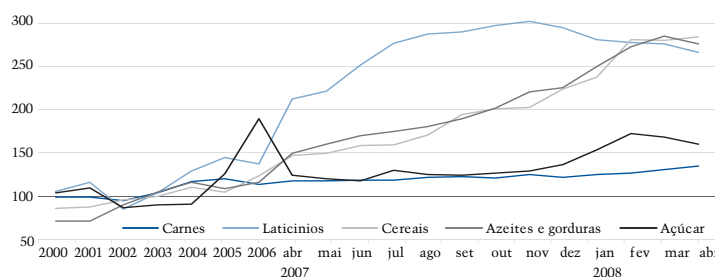
exportadores agrícolas dos grupos Cairns e G-20 são favoráveis a tal limite, mas os países importadores do G-10 são contrários a ele. O novo texto indica que Islândia, Japão, Noruega e Suíça poderiam exceder esse limite geral. Em princípio, uma vez aplicada a fórmula geral de redução tarifária e após exclusão dos produtos sensíveis, nenhum Membro poderá manter tarifas superiores a 100%. Por outro lado, esses países deveriam oferecer maior acesso a seus mercados por meio da expansão de suas quotas de importação ou de cortes maiores.

### Tarifas intra-quota

Os grupos Cairns e G-20 continuam a opor-se ao G-10 em relação ao nível de redução das tarifas intra-quota. Enquanto o G-20 é favorável à redução de tais tarifas a zero, o G-10 defende que não haja cortes. A União Européia (UE), por sua vez, propõe que as tarifas intra-quota sejam reduzidas a 15% e aquelas que estiverem abaixo de 15% sejam reduzidas a zero. O texto propõe a redução das tarifas intra-quota em 50 ou 70%. Todas as tarifas nesta zona deverão ser reduzidas a um nível entre zero e 15%. As tarifas entre zero e 5% deverão ser eliminadas e os PEDs terão mais flexibilidade.

## VOCÊ SABIA?

### Índices internacionais de preços dos alimentos 2000-2008 (1998=200=100)



Fonte: FAO. (2008). Food Outlook Global Markets Analysis. Roma, Itália

Que existem indícios de que a maior parte dos preços dos alimentos chegou a seu máximo e começou a cair, com exceção do preço do arroz, que continua crescendo? O índice médio de preços internacionais dos alimentos da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, sigla em inglês) foi de 218.2 em abril deste ano, o que representa uma leve diminuição em relação ao nível registrado em março: 218.4. Este valor, entretanto, é 54% mais alto que aquele registrado em abril de 2007.



International Centre for Trade  
and Sustainable Development

FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS



DIREITO GV

ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

PONTES está disponível on-line em: [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org) e [www.direitogv.com.br](http://www.direitogv.com.br)

Para receber o PONTES via e-mail, por favor, escreva uma mensagem para [pontes@ictsd.ch](mailto:pontes@ictsd.ch), informando seu nome e profissão.

# PONTES

## entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável

PONTES tem por fim reforçar a capacidade dos agentes na área de comércio internacional e desenvolvimento sustentável, por meio da disponibilização de informações e análises relevantes para uma reflexão mais aprofundada sobre esses temas. É também um instrumento de comunicação e de geração de idéias que pretende influenciar todos aqueles envolvidos nos processos de formulação de políticas públicas e de estratégias para as negociações internacionais.

PONTES foi publicado pelo Centro Internacional para o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável (ICTSD) e pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (DireitoGV).

### Comitê Editorial

Maximiliano Chab

Michelle Ratton Sanchez

### Editoras

Mônica Steffen Guise Rosina

Adriana Verdier

### Equipe

Manuela Trindade Viana

Daniela Helena Oliveira Godoy

Leonardo Margonato Ribeiro Lima

ISSN: 1813-4378

### ICTSD

Diretor executivo: Ricardo Meléndez-Ortiz

7, chemin de Balxert

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.direitogv.com.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.*

## Produtos especiais: sinais de convergência

Para Falconer, os maiores progressos ocorreram nas negociações de produtos especiais – que opõem o grupo G-33 a países exportadores desenvolvidos e em desenvolvimento. O novo texto prevê que os Membros poderão classificar entre 10 e 18% de suas linhas tarifárias como “produtos especiais”. Ademais, zero a 6% do total de linhas tarifárias poderão estar isentas das reduções tarifárias e todos os produtos especiais deverão submeter-se a um redução tarifária média de 10 a 14%.

## Mecanismo de salvaguarda especial: é possível ultrapassar os limites consolidados?

Quando e sob quais condições os PEDs poderão impor tarifas de salvaguarda temporárias que excedam os limites consolidados pré-Doha são questões que permanecem indefinidas. Diversos países exportadores argumentam que se as tarifas consolidadas forem excedidas, os objetivos de liberalização comercial da Rodada Doha serão prejudicados. O G-33, entretanto, argumenta que a medida é necessária ao funcionamento da salvaguarda, que, por sua vez, é essencial aos objetivos de desenvolvimento da Rodada. Ademais, maior flexibilidade poderia ser oferecida a economias pequenas e vulneráveis (SVEs, sigla em inglês) e países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) que sofreriam, portanto, as menores restrições.

## Produtos sensíveis e tropicais aguardam finalização

O novo texto não traz grandes mudanças na área de produtos sensíveis. Certas questões continuam indefinidas, como a liberalização mais rápida para produtos tropicais – apoiada por diversos países latino-americanos – e a liberalização mais lenta para aqueles produtos afetados pela erosão de preferências – uma preocupação para os países do grupo África, Caribe e Pacífico (ACP). Os dois grupos de países apresentam interesses opostos para determinados produtos, como banana e açúcar. Apesar de intensas e detalhadas negociações entre esses países e a UE, ainda não há consenso.

## NAMA: progressos tímidos

Publicado juntamente com o texto de agricultura, em 10 de julho passado, o novo texto sobre acesso a mercado de produtos não-agrícolas (NAMA, sigla em inglês) esboça fórmulas e números que determinam a profundidade dos cortes tarifários, bem como as contestadas exceções concedidas a PEDs em termos de liberalização. Tem sido difícil contornar as diferenças nessas negociações e, por essa razão, o presidente das mesmas, o Embaixador Don Stephenson, decidiu suspendê-las no início de junho passado, após perceber que os delegados não haviam progredido em nenhum dos temas controversos apresentados em meados de maio em seu texto revisado.

## Acordos setoriais e anti-concentração

Os dois pontos mais controversos referem-se ao uso de flexibilidades e exceções por PEDs durante o período de implementação da abertura de seus mercados. Esta questão é especialmente importante para a Rodada Doha, já que foi nomeada “Rodada para o Desenvolvimento” porque tem como objetivo encontrar soluções para os desafios econômicos enfrentados pelos Membros mais pobres da OMC.

Um dos temas mais problemáticos das negociações refere-se ao número de linhas tarifárias e à quantidade de importações de manufaturas que os PEDs poderão proteger (parcialmente ou totalmente) das reduções tarifárias. Ademais, no ano passado outra questão foi adicionada ao tema quando os Estados Unidos da América (EUA) e a UE propuseram uma “cláusula de anti-concentração”, que impediria os PEDs de concentrar “flexibilidades” em categorias únicas de produtos, como os automóveis.

A nova provisão “anti-concentração” introduz limites para linhas tarifárias e volumes de importação para e entre capítulos individuais do sistema harmonizado (SH). Com ela, os PEDs não poderiam proteger tudo aquilo que estivesse classificado na abrangente categoria de “produtos de 4 dígitos”, na qual os capítulos do SH encontram-se divididos (por exemplo, carros para passageiros desenhados para o transporte de menos de 10 pessoas).

Os países que se opõe à cláusula anti-concentração – Brasil, China, Índia,

Malásia e África do Sul – argumentam que tal provisão resultaria em uma restrição injusta às flexibilidades acordadas a PEDs. Alguns delegados observam que não há comparação entre as limitações disponíveis para os países ricos protegerem certos produtos agrícolas dos cortes tarifários padrão e aquelas concedidas a PEDs para produtos industriais.

O segundo tema contencioso diz respeito às iniciativas de liberalização por setor específico, que propõem a eliminação ou redução das tarifas de importação para produtos de um dado setor. Até a data de publicação deste artigo, 14 acordos haviam sido propostos, os quais abarcam os seguintes produtos: partes automotivas, bicicletas, químicos, eletro-eletrônicos, peixes e produtos à base de peixe, produtos florestais, jóias e pedras preciosas, materiais não processados, equipamentos esportivos, equipamentos médicos e farmacêuticos, ferramentas, tecidos, roupas, calçados e maquinaria industrial.

Os EUA, um dos maiores defensores da iniciativa de “setoriais”, afirmam que os PEDs – em particular países emergentes como Brasil e China – deveriam receber incentivos para participar dos acordos. Washington assegura que antes de vincular-se a qualquer redução tarifária, quer ter certeza de que tais países também participarão da iniciativa.

### Mercosul

Apesar de diferenças ainda existirem, o tratamento dado ao Mercosul é tema que tem progredido consideravelmente. Os Membros do bloco (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) solicitaram mais espaço para protegerem produtos da redução tarifária. O objetivo é que cada Membro possa proteger seus respectivos setores industriais sensíveis das reduções tarifárias sem comprometer a estrutura de tarifa externa.

O Mercosul propôs – como uma flexibilidade – a exclusão das limitações de valor de importação do comércio interno das uniões aduaneiras entre PEDs, objetivando, assim, a proteção de suas indústrias nascentes. Países como os EUA foram contrários à proposta por temer que ela permitiria aos Membros do Mercosul proteger uma quantidade inaceitavelmente alta de comércio de manufaturados dos cortes tarifários padrão. O comércio bilateral de automóveis entre Brasil e Argentina, por exemplo, ficaria fora do cálculo do volume de importações.

Desde então, surgiu a proposta para um potencial compromisso, de acordo com a qual os quatro Membros do Mercosul poderiam usar os volumes de importação do Brasil – o maior comerciante do bloco – como base para os limites de suas flexibilidades. Tal proposta faria com que o Brasil fosse tratado quase como se não fizesse parte de uma união aduaneira, já que o uso de suas flexibilidades estaria sujeito às mesmas restrições que Tailândia, Índia e demais PEDs que recebem tratamento tarifário padrão. Argentina, Paraguai e Uruguai, por sua vez, poderiam proteger proporções mais altas de suas próprias importações dos requerimentos padrão de liberalização, pois seu cálculo do volume de importação estaria diretamente vinculado aos níveis mais altos de importação brasileiros.

### Mini-ministerial: Lamy acredita no prazo de final de julho

Ainda não se sabe quanto tempo os ministros dos Membros da OMC – que reúnem-se a partir de 21 de julho para tentar alcançar um acordo sobre modalidades – permanecerão em Genebra. Os oficiais seniores iniciaram, entretanto, o processo de negociações horizontal antes de 21 de julho, durante reuniões de “sala verde”, abertas somente a convidados do Diretor Geral, Pascal Lamy.

Durante reunião do Comitê de Negociações Comerciais (TNC, sigla em inglês), Lamy afirmou aos Membros que um acordo sobre modalidades até o final de julho é necessário para que a Rodada Doha possa ser concluída ainda este ano. Os delegados presentes na reunião, entretanto, duvidam que isto seja possível. Alguns negociadores ressaltaram o grande número de temas ainda sem resolução, outros expressaram sua preocupação quanto à expiração e não renovação da autoridade de promoção comercial (TPA, sigla em inglês) concedida ao presidente dos EUA.

Segundo aquilo que Lamy vem anunciando nas últimas semanas, um acordo é possível. Ademais, como de costume na OMC, o mês de julho é o mais propício à geração de avanços antes do recesso de agosto. Não obstante, dado o crescente ceticismo sobre os benefícios do livre comércio e a tendência cada vez mais generalizada ao protecionismo, não se pode garantir, de forma alguma, que a partida está ganha.

## Agenda Multilateral OMC\*

29-30.07.08

**Reunião do Conselho Geral**

31.07.08

**Reunião do Órgão de Solução de Controvérsias**

\* Todas as reuniões ocorrerão em Genebra, Suíça

## Agenda Regional MERCOSUL

18.07.08

**Reunião extraordinária do Subgrupo de Trabalho n° 8 sobre Agricultura**  
Buenos Aires, Argentina

23.07.08

**Seminário sobre Regulamento Sanitário Internacional na Tríplice Fronteira**  
Foz do Iguaçu, Brasil

24.07.08

**Reunião da Comissão Intergovernamental de Regulamento Sanitário Internacional para Consolidação do Instrumento de Avaliação das Capacidades Básicas nos Pontos de Fronteiras**  
Foz do Iguaçu, Brasil

04-08.08.08

**Reunião do Comitê Técnico n° 1 sobre Nomenclatura**  
Brasília, Brasil

05-07.08.08

**Reunião Ordinária da Comissão de Comércio do Mercosul**  
Montevideu, Uruguai

14-15.08.08

**Reunião do Grupo de Alto Nível para Reforma Institucional**  
Brasília, Brasil

# Avaliação da política comercial dos EUA e da China: que pontos interessam ao Brasil?

Dois dos principais parceiros comerciais do Brasil – EUA e China – tiveram suas políticas comerciais recentemente avaliadas pelo Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais da OMC. Ambos relatórios apontam para avanços, mas destacam pontos que ainda precisam ser melhorados.

A informação técnica – principalmente aquela sistematizada e de fácil acesso – torna-se, cada vez mais, um fator essencial à definição e ao desenvolvimento de estratégias que tragam benefícios à política comercial implementada por determinado país. Nesse sentido, o Relatório de Revisão de Políticas Comerciais (em inglês, *Trade Policy Review* – TPR) da Organização Mundial de Comércio (OMC) constitui um interessante instrumento de trabalho para aqueles que lidam diretamente com política comercial.

Publicado regularmente pelo Secretariado da OMC, o TPR analisa e avalia a política comercial e políticas relacionadas dos Membros da Organização. Durante a elaboração do relatório, o Secretariado da OMC desenvolve um trabalho intenso de coleta de informações e esclarecimentos junto ao governo do país em análise e, antes da disponibilização do relatório ao público, o TPR passa por uma reunião do Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais, na qual todos os países Membros da OMC podem fazer observações ao relatório.

Recentemente, o TPR analisou a política comercial da China e dos EUA. No caso da China – país que desfruta de um crescimento econômico notável, mas em relação ao qual a obtenção de informações constitui tarefa tão difícil –, a contribuição do TPR faz-se ainda mais relevante. À luz do conteúdo dos relatórios, este artigo propõe-se a analisar os pontos que dizem respeito aos interesses da política comercial do Brasil.

## China: apesar dos avanços, Membros reivindicam mais esforços

A China registrou crescimento econômico de 11% em 2007. Sua participação na economia global, nos últimos oito anos, duplicou: passou de 3,9% a 7,8% (2000-2008) e no comércio mundial saltou de 2,9% para 7,8% em dez anos (1997-2007) (Goldman Sachs; FMI). Além disso, a China é atual-

mente o maior receptor de investimentos estrangeiros diretos (IEDs) e o país em desenvolvimento (PED) que mais investe no mundo<sup>1</sup>. Dados como esses justificam o adjetivo “gigante”, comumente atribuído ao país. Segundo analistas, tal crescimento sustenta-se pelos vastos recursos humanos da China, pelas altas taxas de investimento em capital físico e pela economia cada vez mais orientada ao mercado, aberta ao comércio internacional e aos investimentos estrangeiros<sup>2</sup>.

Desde que se tornou Membro da OMC, em 2001, a China teve sua política comercial avaliada pelo TPR em duas ocasiões: em 2006 (WT/TPR/S/161) e em 2008 (WT/TPR/S/199). Ao mesmo tempo em que advogou em prol da necessidade de aceleração das adaptações da economia chinesa, o primeiro relatório destacou o papel das reformas econômicas estruturais e comerciais para o crescimento chinês.

O novo relatório (2008) destaca a falta de clareza das normas relativas ao regime e aos procedimentos de inspeção sanitária e fitossanitária do país. Ainda que tenham sido tomadas medidas para simplificação do regime, o Secretariado da OMC julga tais esforços insuficientes.

A questão da transparência estende-se a outras áreas comerciais, como o setor de serviços e a legislação de propriedade intelectual – temas que têm despertado grande insatisfação por parte dos Estados Unidos da América (EUA) e das Comunidades Europeias (CEs). De acordo com representantes das CEs, a falta de transparência associada à aplicação de barreiras não-tarifárias custou às empresas europeias cerca de 20 bilhões de euros em perdas de oportunidades de exportação em 2007. Quanto aos EUA, essa insatisfação reflete-se no crescente número de disputas com a China no sistema de solução de controvérsias da OMC.

Sem dúvidas, a conduta comercial chinesa na área de propriedade intelectual corresponde a uma das temáticas mais polêmicas,

em torno da qual se agrupa o maior número de reclamações por parte dos Membros da OMC. Em parte, isso pode ser explicado pelo processo de acesso da China à Organização, caracterizado pela morosidade e tolerância com relação ao cumprimento de suas etapas. A condição especial do país asiático abriu espaço para inúmeras violações de direitos de propriedade intelectual. Dentre os inúmeros casos, destaca-se o da Embraer, que possui uma fábrica na China desde 2003 em associação com a estatal chinesa *Avic 2*.

Outro ponto digno de nota corresponde à política restritiva ao investimento estrangeiro na China, recorrentemente criticada por investidores estadunidenses e europeus. Durante a discussão em torno do TPR na OMC, os representantes europeus mostraram-se insatisfeitos com as exigências de transferência de tecnologia presentes na regulamentação chinesa sobre investimentos. O recente aumento dos investimentos brasileiros na região fez do caráter instável e lacunar da legislação chinesa de investimentos objeto de preocupação também da política comercial do Brasil.

De acordo com o relatório, o governo chinês empreendeu esforços no sentido de aumentar a transparência de sua governança comercial, como no caso da criação de uma divisão governamental voltada à prevenção da corrupção e da aprovação de leis que regulamentam monopólios, procedimentos de falência, propriedade e tributos. No entanto, permanece a desconfiança de que tais medidas não produzam os efeitos desejados pelos Membros da OMC.

## EUA: subsídios agrícolas permanecem em pauta

Quinze dias após a publicação do TPR sobre a China, o Secretariado da OMC disponibilizou a avaliação da política comercial da maior economia do mundo: os EUA (WT/TPR/S/200). O nono TPR sobre os EUA reconhece que o país cumpriu suas obrigações relativas às notificações, exceto



naquelas tocantes a quotas tarifárias agrícolas e estatísticas de compras governamentais. O TPR também identifica passos em direção à liberalização comercial, mas adverte que esse avanço deu-se mais sobre bases de preferências bilaterais e plurilaterais, e não multilaterais.

No que diz respeito às recomendações feitas pelo relatório, sugere-se que os EUA eliminem suas barreiras comerciais e os subsídios aplicados nos setores energético e agrícola. Quanto a este último, foi criticada a assistência à produção doméstica de etanol por meio de incentivos fiscais – que variam de US\$0,10 a US\$0,51 – e barreiras à importação – calculadas em torno de US\$0,54.

No tocante aos subsídios agrícolas, o TPR afirma que a expiração da *Farm Bill* em 2002 – lei que trata dos subsídios diretos aos agricultores estadunidenses – associada à alta no preço das *commodities* agrícolas, constitui um cenário favorável para a implementação de mudanças nas políticas. No entanto, da elaboração do relatório até sua data de publicação, houve mudanças nesse cenário: os EUA aprovaram sua nova *Farm Bill*, ato duramente criticado pelo G-20, tendo em vista a alta no preço dos alimentos<sup>3</sup>.

## A política comercial da China e dos EUA e os interesses brasileiros

O segundo TPR sobre a China constituiu objeto de intensas discussões entre os Membros da OMC: anteriormente à reunião do Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais, realizada entre os dias 21 e 23 de maio deste ano, foram recebidas mais de 900 perguntas direcionadas ao Secretariado e aos representantes chineses. Trata-se de um termômetro interessante, que ilustra, de um lado, o forte interesse dos Membros da Organização em estabelecer vínculos comerciais com o gigante asiático; e de outro lado, a inquietação decorrente da falta de transparência e instabilidade dos regimes e procedimentos que regem a política comercial chinesa.

No Brasil, essa atenção também faz-se presente, na medida em que a China constitui atualmente o terceiro maior parceiro comercial do Brasil. Certamente o Brasil é um dos países que mais tem beneficiado-se do crescimento econômico da China. O país asiático responde por um fluxo comercial no valor de US\$23,4 bilhões com o Brasil (MDIC, 2008): as exportações brasileiras

para a China totalizam US\$10,75 bilhões e são constituídas, majoritariamente, por *commodities* agrícolas – só a soja responde por 28,95% do valor<sup>4</sup> –, as importações, por sua vez, equivalem a US\$12,62 bilhões.

A intensificação do fluxo comercial tem como uma de suas principais consequências o maior contato entre as políticas comerciais, o que pode gerar eventuais atritos. Nesse sentido, o aumento dos investimentos brasileiros na China constitui interessante exemplo. Conforme já afirmado, a restritiva regulamentação chinesa no setor de investimentos tem gerado insatisfações das indústrias brasileiras. O setor siderúrgico compõe um caso ilustrativo disso: recentemente, o governo chinês implementou medidas restritivas ao investimento no setor e passou a exigir que as siderúrgicas que desejam instalar-se na China passem a participar minoritariamente em uma empresa local.

**... a China constitui atualmente o terceiro maior parceiro comercial do Brasil. Certamente o Brasil é um dos países que mais tem beneficiado-se do crescimento econômico da China.**

Em alguns casos, a exigência de um sócio chinês pode frustrar a empreitada do investimento. A Marcopolo, por exemplo, abandonou provisoriamente o projeto de produzir ônibus na China, dada a exigência de apresentação de um sócio local. Sem resultados positivos em sua busca, a empresa optou por instalar uma fábrica de componentes no país, atividade em que o governo chinês permite a existência de projetos com capital exclusivamente estrangeiro.

Embora os holofotes tenham voltado-se em grande medida ao TPR sobre a China, a análise da política comercial dos EUA, principal parceiro comercial brasileiro também constitui interessante objeto de estudo para a definição dos interesses comerciais brasileiros. Em 2007, o fluxo comercial entre Brasil e EUA somou US\$ 44,2 bilhões (MDIC, 2008).

O fracasso de acordos regionais como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o impasse observado nas negociações da OMC têm apontado para a permanência dos pontos mais conflitantes na pauta bilateral. Sem dúvidas, a maior reivindicação brasileira em direção aos EUA diz respeito às práticas de subsídios levadas a cabo por esse. A recente aprovação da *Farm Bill* encadeou reações enérgicas por parte do Brasil, que, em nome do G-20, criticou a medida por constituir um “passo na direção errada”, não somente porque caminha no sentido contrário aos objetivos das negociações comerciais da OMC, mas especialmente devido à alta no preço dos alimentos.

Na relação comercial entre Brasil e EUA, a resolução de questões relativas a subsídios tem sido, cada vez mais, buscada na prática de contenciosos. A expectativa brasileira é de que parte das reivindicações de cortes nos subsídios estadunidenses seja resolvida na Rodada Doha.

No caso da China, o TPR lança pontos que são objetos de crescentes questionamentos, os quais podem tomar duas direções principais: o acompanhamento da mesma trajetória da relação bilateral com os EUA, pautado no contencioso; ou a manutenção de uma constante negociação. Esta última parece ter sido a estratégia selecionada pelo governo brasileiro<sup>5</sup>, talvez porque a plataforma eminentemente agrícola do comércio brasileiro parece não ter sido afetada pelas medidas criticadas no TPR. É importante destacar que, embora pontuais para algumas empresas, os temas de propriedade intelectual e investimentos são fundamentais para aquelas empresas brasileiras que buscam a transnacionalização (*global companies*).

<sup>1</sup> Em 2007, o investimento chinês além-mar aumentou para US\$18,72 bilhões, montante aprox. dez vezes superior ao de 2004.

<sup>2</sup> Ver Goldman Sachs, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e OMC.

<sup>3</sup> Ver Pontes Quinzenal, Vol. 3, No. 11, 9 jun. 2008. Disponível em: <[http://www.ictsd.org/pont\\_quinze/08-06-09/art2.htm](http://www.ictsd.org/pont_quinze/08-06-09/art2.htm)>.

<sup>4</sup> Para uma análise mais completa sobre a pauta de exportações do Brasil com a China, ver <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1817&refr=576>>.

<sup>5</sup> O governo brasileiro lançou, em meados de julho, o estudo “Agenda China”, com o objetivo de identificar na pauta exportadora brasileira setores e produtos com grande potencial no mercado chinês em curto, médio e longo prazo. Para mais informações, ver: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>.

# A nova *Farm Bill* e suas implicações para o cenário comercial multilateral

Adriana Verdier\* e Carolina Lembo\*\*

*Farm Bill* é o nome popular dado à legislação estadunidense, geralmente renovada a cada quatro anos, que possui como objetivo consolidar em um único documento os programas de política agrícola do Departamento de Agricultura dos EUA. A nova *Farm Bill*, aprovada em maio de 2008, prevê gastos com agricultura de até US\$307 bilhões, o que poderá influenciar negativamente as negociações agrícolas da Rodada Doha e, conseqüentemente, dificultar um acordo na OMC.

Desde a aprovação da primeira *Farm Bill* nos Estados Unidos da América (EUA), em 1933, alguns fatores são sempre levados em conta no seu processo de elaboração: (i) a situação da economia agrária estadunidense; (ii) a condição do orçamento federal; e (iii) o partido que possui maioria no Congresso. Diante da atual conjuntura comercial multilateral, existe, todavia, um elemento adicional a ser considerado: a necessidade de os EUA agirem de acordo com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A *Farm Bill* 2008 (Lei sobre Alimentos, Conservação e Energia), aprovada no último 22 de maio, prevê a continuidade dos programas do Departamento de Agricultura dos EUA (USDA, sigla em inglês) até o ano fiscal de 2012. A Lei foi aprovada por maioria qualificada – ou seja, mais de 2/3 do Congresso estadunidense –, o que permite que eventuais vetos por parte do Presidente George W. Bush possam ser derrubados.

## Aspectos centrais

O título I da *Farm Bill* regulamenta programas agrícolas para *commodities* e possui um grande potencial para problemas perante à OMC, seja no âmbito da Rodada Doha de negociações comerciais, seja em futuras demandas perante o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC.

Em comparação à *Farm Bill* 2002, os programas para *commodities*<sup>1</sup> foram expandidos. Tais programas receberão US\$43 bilhões (14% do custo total da Lei) do governo estadunidense conforme previsto na Lei agrícola. Mas a principal novidade é um sistema contra-cíclico (*counter-cyclical*) adicional, denominado Eleição Média do Receita de *Commodities* (*Average Crop Revenue Election* - ACRE). O programa oferece garantias de receita para agricultores que optam por renunciar a uma proporção dos pagamentos diretos aos quais, de outro modo, teriam direito. Em troca, receberiam

subsídios em valor igual à diferença entre a receita real de seu estado obtida a partir da respectiva *commodity* e uma média calculada com base na produção média de cinco anos daquele estado e no preço médio nacional para aquela *commodity* nos dois anos anteriores.

**...o etanol  
estadunidense obteve  
ainda mais vantagens  
em comparação ao  
etanol importado do  
Brasil.**

O ACRE será calculado a partir da média de 2009 e, como conseqüência da atual crise dos alimentos e da alta dos preços das *commodities*, a queda súbita dos níveis dos preços atuais pode levar a um aumento substancial no pagamento de subsídios. Ainda é cedo para saber se os agricultores estadunidenses irão ou não aderir massivamente a tal programa. Não obstante, se um número significativo de produtores fizerem-no, bilhões de dólares serão pagos em subsídios. Diante de tal hipótese, os pagamentos do ACRE podem ser enquadrados na Caixa Amarela<sup>2</sup>, a qual os EUA prometeram reduzir.

Outro aspecto da nova Lei que poderá ocasionar questionamentos perante à OMC são os novos programas energéticos. A *Farm Bill* 2008 prevê um total de US\$3,2 bilhões em novos financiamentos em matéria de energia até 2012, sendo US\$1,4 bilhão destinado a pagamentos que incentivem a produção de novos biocombustíveis.

O Congresso dos EUA deixou claro que não está disposto a reduzir as barreiras à entrada do etanol brasileiro no mercado

estadunidense, ao redirecionar os créditos tributários anteriormente concedidos à produção de etanol de milho à produção de etanol à base de cana de açúcar.

Com relação aos biocombustíveis, o etanol estadunidense obteve ainda mais vantagens em comparação ao etanol importado do Brasil. A *Farm Bill* manterá a tarifa de US\$0,54 por galão importado de etanol, assim como o subsídio de US\$0,45 por galão para a produção de etanol de milho por mais dois anos. Essa medida não somente afeta negativamente o etanol brasileiro – que é muito mais competitivo que o etanol de milho –, mas também contribui para o aumento do preço do milho e de seus derivados. Isso afeta os preços de uma grande quantidade de produtos alimentícios, como, por exemplo, a carne bovina – dado que o milho é parte da alimentação de diversos animais.

A nova Lei também aumenta o orçamento para programas de conservação em US\$12 milhões. Estima-se que nos próximos 10 anos, 42,5 milhões de hectares serão alocados a práticas agrícolas menos danosas ao meio ambiente.

No que se refere à ajuda alimentar (*food aid*) – prática criticada pelos Membros da OMC por enviar excedentes agrícolas subsidiados a países em desenvolvimento (PEDs), criando assim uma erosão nos mercados locais e com efeitos, a longo prazo, na capacidade de produção de alimentos por esses países – a *Farm Bill* pretende aumentar o valor dos programas: 14% do orçamento da nova Lei, ou seja, US\$40 bilhões serão alocados para ajuda alimentar. Os programas de alimento (*food stamps*) e nutrição da nova *Farm Bill* também devem representar um acréscimo de US\$10,4 bilhões nos próximos cinco anos.

Outra mudança na nova *Farm Bill* refere-se aos subsídios concedidos a grãos: programas específicos foram desenvolvidos para soja e

milho. No que diz respeito à soja, o preço de garantia foi aumentado – o que, por sua vez, estimulará o aumento dos subsídios. No que se refere ao milho, será criado um programa que reduzirá os subsídios quando a produtividade cair. O açúcar também foi objeto de aumento de seu preço de garantia – o açúcar estadunidense já é 2,5 vezes superior ao preço mundial.

A concessão de benefícios prevista na nova *Farm Bill* favorece claramente os grandes produtores uma vez que, comparada à Lei anterior, exclui somente um tipo de subsídio para fazendeiros cuja renda anual ultrapassa US\$750 mil. O Presidente Bush tentou, sem sucesso, limitar a ajuda a produtores que apresentem renda anual de até US\$ 200 mil.

## O veto presidencial e a política comercial estadunidense

Pela primeira vez em 52 anos, o Congresso estadunidense derrubou um veto presidencial a uma *Farm Bill*. O Presidente Bush, entre outros argumentos, justificou seu veto por entender irresponsável o aumento das taxas dos subsídios governamentais para 15 *commodities*, quando os seus preços estão batendo recordes. Também ressaltou que a presente *Farm Bill* é inconsistente com os objetivos estaunidenses nas negociações comerciais internacionais, as quais visam assegurar maior acesso a mercados para os fazendeiros e rancheiros dos EUA.

A nova *Farm Bill* não reflete o posicionamento da administração Bush com relação à questão orçamentária, uma vez que prevê um gasto que ultrapassa em US\$4,5 bilhões (valor inicialmente solicitado pelo Executivo). Além disso, a nova Lei vai contra a posição da administração Bush nas negociações agrícolas da Rodada Doha, uma vez que Washington havia acenado para a possibilidade de aceitar um novo teto (US\$ 13 bilhões) para medidas de proteção e apoios distorcivos ao comércio. Limite este bastante inferior ao valor atual de US\$48 bilhões.

Para Chuck Conner, Secretário Adjunto de Agricultura dos EUA, a *Farm Bill* conduz o país na direção contrária às obrigações assumidas internacionalmente. No mesmo sentido, o Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy, afirmou que a nova *Farm Bill* não mostra seriedade por parte dos EUA com relação à redução de subsídios.

É importante lembrar que a Autoridade para a Promoção Comercial (TPA, sigla em inglês)<sup>3</sup> expirou em 2007 e, por força da maioria democrata no Congresso estadunidense, sua renovação para o Presidente Bush torna-se, na presente conjuntura, inviável. Diante desse contexto, um eventual acordo assinado pelo atual Executivo no âmbito da Rodada Doha deverá ser, necessariamente, submetido à aprovação do Congresso estadunidense.

## A nova Farm Bill e o algodão

A *Farm Bill* de 2008 não elimina os subsídios e programas condenados pela OMC no contencioso do algodão. Em março de 2005, o Órgão de Apelação da Organização reconheceu, pela primeira vez, que partes do programa de subsídio dos EUA para algodão violavam o Acordo sobre Agricultura (AoA, sigla em inglês) e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASCM, sigla em inglês) da OMC.

A principal conclusão do painel foi que o programa *Step 2* transgredia o AoA, uma vez que seus pagamentos tinham como base a performance das exportações. O programa *Step 2* requer o uso de certificados de comercialização pelos usuários domésticos e os exportadores de algodão. Tais certificados funcionam como um subsídio, que compensa a diferença entre o preço mundial e aquele do algodão estadunidense.

Um segundo aspecto observado pelo painel foi que o ASCM proíbe subsídios que priorizam o uso de insumos domésticos em detrimento dos insumos estrangeiros. Outro subsídio proibido refere-se às garantias de crédito a exportação concedidas a exportadores de algodão.

A terceira crítica feita pela OMC refere-se ao fato de as medidas de apoio interno dos EUA terem causado depressões nos preços do mercado internacional de algodão. Isso gerou sérios danos aos interesses brasileiros.

Como resposta às conclusões da OMC sobre o caso do algodão, a *Farm Bill* de 2008 prevê a eliminação do programa de longo prazo de garantias de crédito a exportação – conhecido por GSM-102 – e também a remoção do limite de 1% para taxas de empréstimo do referido programa. Apesar dessas duas iniciativas, o Órgão de Apelação da OMC, decidiu, em junho passado, que os subsídios estadunidenses continuam sendo incompatíveis com as regras da organização. Os EUA, por outro

lado, discordam da OMC ao afirmar que sua decisão foi baseada em evidências desatualizadas. Washington afirma que, nos últimos dois anos, a quantidade de terra utilizada para a plantação de algodão caiu em 38,5%, que os subsídios foram reduzidos e que os empréstimos para comercialização foram eliminados em setembro de 2007. O Brasil recebeu da OMC, no mês passado, o direito de retaliar os EUA por conta desse último não ter seguido as recomendações do Órgão de Apelação. O país latino-americano, entretanto, ainda não decidiu como e quando penalizará o gigante norte-americano.

## Farm Bill: implicações para Doha

A atual situação econômica mundial, na qual os preços mundiais das principais *commodities* agrícolas encontram-se extremamente elevados deveria ser o momento ideal para os países desenvolvidos reduzirem seus subsídios agrícolas sem prejudicar drasticamente a renda de seus agricultores. Esta não foi, no entanto, a estratégia adotada pelo Congresso estadunidense quando da elaboração da nova *Farm Bill*.

Mesmo que a *Farm Bill* 2008 proponha reduções para alguns programas de ajuda – como a modificação de programas de garantia de crédito à exportação para assegurar que tais programas não subsidiem as exportações – Dennis Olson, do Instituto para Agricultura e Política Comercial, acredita que a nova Lei agrícola não contribui para mudar as diretrizes insustentáveis da política alimentar dos EUA.

Em 2001, os Membros da OMC acordaram em Doha, Qatar, que o principal objetivo da Rodada era o de aumentar o nível de desenvolvimento dos países mais pobres e ajudá-los a tornarem-se mais competitivos no sistema multilateral de comércio. A nova *Farm Bill* não apóia estes objetivos na medida em que dá continuidade a elevados programas de subsídios, os quais contribuem para a erosão dos preços internacionais das *commodities* agrícolas e, portanto, prejudicam as economias de PEDs.

A *Farm Bill* 2008 enfraquece, portanto, a credibilidade dos EUA como um dos negociadores mais importantes na Rodada Doha. Sem a TPA, a administração Bush – que apresenta posicionamentos distintos em relação ao Congresso em matéria de política comercial – não tem o poder de passar uma lei pelo Congresso com

a mesma agilidade que anteriormente. Os Membros da OMC temem, assim, que mesmo que se chegue a um acordo no final do mês de julho, nada garanta a sua aprovação por parte do Congresso estadunidense.

A nova Lei, portanto, ameaça possíveis resultados positivos das negociações agrícolas e, como consequência, da Rodada Doha como um todo. Mesmo que a *Farm Bill* 2008 preveja a expansão dos programas de segurança alimentar, a proteção dos recursos naturais dos EUA, a promoção de alimentos saudáveis e a reforma dos programas de biocombustíveis e de *commodities* para refletir as prioridades da nação, a Lei agrícola não reflete as prioridades da Rodada Doha nem aquelas de certos PEDs (como o Brasil): de liberalização do comércio agrícola mundial.

Resta-nos ser, mais uma vez, pacientes e esperar que o Congresso estadunidense e a nova administração – que tomará posse em janeiro de 2009 – possam entrar em acordo e decidir sobre uma política comercial que tornará a situação dos EUA mais favorável a um resultado positivo para as negociações comerciais de Doha e, em consequência, contribuirá para o aumento do desenvolvimento dos países do sul.

\* *Adriana Verdier é assessora de pesquisa para o Diretor Executivo do International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).*

\*\* *Carolina Lembo é doutoranda em direito pela Universidade Autônoma de Barcelona.*

<sup>1</sup> Os programas para *commodities* já pré-existent são os seguintes: (i) pagamentos de empréstimos de comercialização (marketing loan payments); (ii) pagamentos diretos (direct payments); e (iii) pagamentos com base em preços contra-cíclicos (counter cyclical price-based). Ver Título I da *Farm Bill* 2008, <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c110:3:/temp/~c110yOuiqP:e57144>>. Acesso em: 04 jul. 2008.

<sup>2</sup> Caixa Amarela é uma classificação no âmbito do AoA da OMC, para medidas de apoio interno consideradas formas de distorcer a produção e o comércio, as quais os países Membros assumiram compromissos de reduzir o valor total.

<sup>3</sup> A TPA (*Trade Promotion Authority*), também conhecida como *fast track*, consiste no mandato concedido pelo legislativo ao presidente dos EUA para a negociação de acordos comerciais. Durante sua vigência, os acordos firmados pelo executivo não podem ser alterados pelo Congresso estadunidense.

## OMC e o paradoxo do conteúdo local: lapso ou hipocrisia?

Ratnakar Adhikari\*

**Disposições contraditórias sobre o uso dos requisitos de conteúdo local em regras relativas a investimentos e acordos comerciais preferenciais levantam dúvidas legítimas sobre a adesão dos PEDs ao princípio da vantagem comparativa.**

O sistema multilateral de comércio baseia-se fundamentalmente no conceito de eficiência econômica. Exemplo disso foi a escolha do termo *tarifas* no lugar de *quotas* no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês), como forma de proteção contra importações. Mesmo aquelas medidas cuja imposição é motivada pela saúde ou pela segurança pública devem passar pelo teste de necessidade e de mínima restrição possível ao comércio. Dentre as dezenas de tratados firmados no seio da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs) é o mais fortemente permeado pelo conceito de eficiência econômica como princípio direcionador do comércio mundial.

**... o TRIMs restringe a utilização da política industrial como ferramenta para o desenvolvimento econômico pelos governos de PEDs.**

### Requisitos de conteúdo local proibidos pelo TRIMs

O Acordo TRIMs, desenhado durante a Rodada Uruguai, vetou a imposição de requisitos de desempenho, marca de políticas industriais extensivamente aplicadas pelos países asiáticos, entre as décadas de 60 e 80. Entre as medidas proibidas pela lista exemplificativa do Acordo encontram-se os requisitos de conteúdo local.

A despeito de sua contribuição potencial para o desenvolvimento industrial, a proibição dos requisitos de conteúdo local tem como fundamento a noção de que eles constituem um mecanismo de eficiência econômica que protegem ou estimulam a indústria doméstica. De acordo com essa teoria, os investidores são livres para

procurar componentes utilizados em seus processos produtivos no exterior, caso estes sejam mais baratos e/ou melhores que os nacionais. Fica implícita, assim, a idéia de que os insumos locais são menos eficientes em termos de custo.

Os PEDs relutaram em aceitar essa cláusula por considerarem tais concessões parte de uma vantagem maior, consubstanciada na

promessa de ganhos significativos nos setores agrícola e de têxteis e vestuários.

A exemplo de outros instrumentos – como o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias – o TRIMs restringe a utilização da política industrial como ferramenta para o desenvolvimento econômico pelos

governos de PEDs. Dessa forma, fica claro que os defensores desses acordos opõem-se à própria idéia de política industrial ativa, ainda que ela tenha marcado suas próprias estratégias de industrialização.

### Comércio preferencial: regras de origem pedem conteúdo local

Por meio da Cláusula Permissiva de 1979, foram incorporados ao sistema do GATT dispositivos de preferências comerciais que permitem aos países desenvolvidos (PDs) oferecer tratamento mais favorável a PEDs que aos demais participantes do sistema multilateral de comércio. Para implementar esse princípio, os PDs criaram o Sistema Geral de Preferências (SGP).

Por um lado, o esquema prevê vantagens consideráveis em termos de acesso a mercado a seus destinatários. Contudo, tais



vantagens são concedidas de acordo com as prioridades dos provedores e de forma unilateral. Para garantir que terceiros não tomem proveito dessas oportunidades, os idealizadores do SGP introduziram as chamadas regras de origem, com duas principais finalidades: (i) prevenir desvios comerciais; e (ii) auxiliar PEDs a criar uma base industrial por meio da utilização exclusiva de insumos locais no processo produtivo.

**É importante  
ressaltar que  
cumprir com as  
regras de  
preferência não  
custa barato.**

Isso permitiria que países com baixo nível de industrialização desenvolvessem estruturas produtivas verticalmente integradas, ao capacitar fornecedores domésticos. Não há, entretanto, provas concretas de que tais regras tenham efetivamente ajudado os países beneficiários a atingir esse objetivo.

Ao invés disso, as regras de origem restringiram a utilização das preferências, de maneira que a competição dos países relativamente mais fracos não suplantasse os setores nacionais que competem com as importações no mercado dos países concessionários. De acordo com estudo dirigido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a utilização de preferências por quatro PEDs asiáticos sob a iniciativa estadunidense “*Everything but Arms*” foi de 60% para Bangladesh, 68% para o Camboja, 70% para Laos e 67% para o Nepal.

É importante ressaltar que cumprir com as regras de preferência não custa barato. O Banco Mundial aponta que o custo administrativo da documentação comprobatória exigida para o certificado de origem do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês) gira em torno de 1,8% do valor das exportações. O impacto distorcivo das regras – resultado da necessidade de utilização de insumos locais mais caros – pode equivaler a uma tarifa de 4,3%. Enquanto não houver estatísticas

individuais para PEDs e para países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs), é plausível presumir que os números são muito mais elevados para esses últimos, uma vez que as exigências burocráticas para o comércio exterior são mais pesadamente sentidas por eles.

Os interesses protecionistas verificados em PDs levam à manipulação de tais mecanismos em benefício próprio. Ao entrarem no mercado de vestuário de países destinatários de benefícios, fabricantes de insumos de países concessionários (e.g. fios ou tecidos) lograram convencer seus governos a incorporar provisões de “cumulação” em seus esquemas de SGP. Tais previsões permitem que as roupas sejam exportadas com taxas preferenciais, ainda que o produto final contenha elementos manufaturados no próprio país concesso (ao invés da exclusividade de insumos locais originalmente prevista).

O requisito de conteúdo local combinado com a exceção de cumulação serve a dois propósitos. Em primeiro lugar, ele impede que aqueles que exportam a mercados SGP utilizem materiais primários de fornecedores de baixo custo, como a China, que competem diretamente com os produtos dos países concessionários. Além disso, o requisito garante um mercado cativo para os insumos no processo produtivo dos países beneficiários.

O famoso requisito “fio adiante” (*yarn forward*) – contido na maioria dos acordos preferenciais dos Estados Unidos da América (EUA) e no acordo da União Européia (UE) – favorece os interesses protecionistas ao atingir ambos objetivos.

A respeito da limitação dos insumos de terceiros países, pouco antes da conferência ministerial de 2005 da OMC, o Conselho Nacional das Organizações Têxteis dos EUA alertaram o governo contra a extensão do acesso a mercados livre de quotas e tarifas. Na ocasião, o presidente da organização declarou que, pela isenção de tarifas à China, a penetração de seus produtos aumentaria drasticamente, já que as importações de roupas provenientes dos EUA seriam transferidas para produtores em Bangladesh e no Camboja, países que utilizam componentes chineses. Com isso, os produtores do hemisfério ocidental, cujos componentes são de origem estadunidense, seriam prejudicados.

Quanto ao objetivo de assegurar mercados cativos, Munir Ahmed – diretor executivo

do *International Textiles and Clothing Bureau* – apontou, em dezembro de 2005, que, em 2004, 77% das exportações têxteis dos EUA foram destinadas ao México e a países do Caribe ou da América Central, com os quais o país possuía acordo de preferência. No mesmo período, 37% dos produtos similares europeus foram exportados para Bulgária, Romênia, Tunísia, Marrocos e Turquia, todos beneficiários de acesso preferencial ao mercado europeu.

Apesar do prazo de 1999, a questão das regras preferenciais de origem nunca foi solucionada no âmbito da OMC. Na aritmética das negociações de 2005, a promessa de conceder acesso livre de quotas e tarifas a PMDRs foi novamente posta em destaque. Contudo, a promessa de transparência e facilitação de acesso contida na declaração ministerial permanece abstrata em vista da relutância de PDs em enfrentar os interesses protecionistas internos, que encontram apoio nas regras de origem favoráveis aos insumos domésticos.

**Apesar do prazo  
de 1999, a  
questão das regras  
preferenciais de  
origem nunca  
foi solucionada no  
âmbito da OMC.**

Um exame do Acordo TRIMs, entretanto, permite o legítimo questionamento da motivação dos PDs, já que proíbe os governos de exigirem o uso de insumos domésticos. Uma interpretação otimista pode chamar as restrições do Acordo de um pequeno lapso. Mas uma ótica mais realista mostra que elas podem representar tão somente uma hipocrisia organizada.

\* *Ratnakar Adhikari é presidente do South Asia Watch on Trade, Economics & Environment (SAWTEE), em Katmandu, Nepal.*

*Tradução e adaptação de texto originalmente publicado em Bridges Monthly Trade Review, Ano 12, n. 3, mai. 2008.*

# Instrumento internacional sobre limitações e exceções ao direito autoral

P. Bernt Hugenholtz \* e Ruth L. Okediji \*\*

As condições de acesso a trabalhos protegidos por direitos autorais e a integração de mecanismos de acesso à moldura regulatória do direito internacional têm sido temas calorosamente debatidos na última década.

A emergência de mecanismos de proteção tecnológica – frequentemente reforçados por provisões contratuais unilaterais – permitiu a detentores de direitos autorais mundo afora o controle sem precedentes do acesso às produções criativas, bem como sua utilização. O resultado desse avanço tem sido chamado de “privatização do direito autoral”. Se, por um lado, as novas tecnologias impulsionaram a atividade criativa e criaram novas oportunidades de disseminação de trabalhos intelectuais, por outro, elas também inibiram novas formas de acesso, reconhecidas e protegidas pelo direito autoral internacional. Consequência disto é que os detentores de direitos autorais hoje possuem poder quase absoluto sobre o conteúdo de suas obras, o que enfraquece os ideais de bem-estar reconhecidos pelo direito de autor, tanto nacional quanto internacionalmente.

Desenvolver uma abordagem global às limitações e exceções (L&Es) ao direito autoral é um dos maiores desafios enfrentados pelo atual sistema internacional de proteção. É notório que a concessão ilimitada desse direito sem correspondentes e apropriadas L&Es traz graves implicações em longo termo, tanto para o desenvolvimento quanto para o próprio processo de criação e inovação.

Grande parte das inovações ocorre por meio do incremento de tecnologias e conhecimento pré-existent. Evidências empíricas de países desenvolvidos (PDs) apontam para uma forte relação entre a livre disseminação de tecnologia e *know-how* e o aumento da inovação.

As L&Es aos direitos autorais são benéficas à disseminação do conhecimento. Essa disseminação, por sua vez, é essencial a diversas atividades e valores humanos, como a liberdade, o exercício de poder político, social e econômico e o progresso pessoal. L&Es adequadas podem ser uma resposta às necessidades daqueles que não têm acesso a livros e demais materiais educativos, além de abrirem caminho para

avanços em tecnologias que transformam os processos de produção, disseminação e armazenamento de informação.

## Por que um instrumento internacional?

À medida em que as novas tecnologias desafiam o equilíbrio interno dos direitos autorais e que os custos da globalização acentuam a necessidade vital pela disseminação do conhecimento, um instrumento multilateral faz-se necessário para harmonizar as diferentes práticas nacionais de L&Es. Um instrumento multilateral também pode fornecer os padrões de avaliação dinâmica de como as normas internacionais podem ser mais eficientemente traduzidas num sistema confiável de equilíbrio entre os direitos dos autores e dos usuários. Esse instrumento oferece uma oportunidade única de coordenação e harmonização dos elevados novos parâmetros de proteção, estipulados pelas sucessivas revisões da Convenção de Berna, pelo Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs, sigla em inglês) e pelos tratados sobre Internet da Organização Mundial da Proteção Intelectual (OMPI).

O simples fato de harmonizar as L&Es das legislações nacionais já reduziria o recurso às cortes nacionais no que tange à interpretação dos acordos multilaterais. O novo instrumento eliminaria, por exemplo, as interpretações divergentes de jurisprudências nacionais sobre o teste dos três passos previstos na Convenção de Berna e no Acordo TRIPs, o que contribuiria para maior coerência e previsibilidade, em um ambiente dinâmico de inovação. Um novo diploma multilateral também equilibraria a nascente jurisprudência dos painéis da Organização Mundial do Comércio (OMC). Do modo como estão formulados hoje, os sistemas falham em acompanhar a natureza dinâmica do processo de inovação e sobrepõem os benefícios econômicos do controle à natureza dinâmica do processo de inovação.

Uma abordagem internacional às L&Es: (i) facilitaria o comércio internacional, tanto por meios tradicionais quanto digitais, ao passo em que eliminaria incertezas e inconsistências e fomentaria maiores padrões de proteção e transparência; (ii) reduziria a fragilidade institucional de Estados que mais necessitam da difusão do conhecimento – principalmente países em desenvolvimento (PEDs) e de menor desenvolvimento relativo (PMDRs); (iii) representaria uma reação à recente tendência bilateral e regional de elaboração de políticas de direitos autorais; e, finalmente, (iv) inibiria o enrijecimento unilateral dos padrões globais de proteção.

Por fim, um novo instrumento de alcance mundial com vasta adesão seria uma oportunidade real de eliminar os efeitos anti-competitivos associados aos diversos níveis de proteção contidos nos ordenamentos nacionais. Enquanto isso, também consolidaria os recentes ganhos em integração de interesses públicos no sistema internacional de direitos autorais – como observado no preâmbulo do Acordo TRIPs.

## Contextualização de um instrumento internacional

Idealmente, um novo instrumento multilateral sobre L&Es deveria ser compatível com os padrões já definidos pelo direito internacional do autor, de modo a explorar ao máximo as flexibilidades do atual arcabouço regulatório. A fim de identificar tais flexibilidades, mostra-se importante compreender o funcionamento do sistema de direito autoral.

As L&Es representam tão somente um meio, ainda que importante, de equilibrar o sistema de direitos autorais. A “caixa de ferramentas” do direito autoral contém vários outros instrumentos de equilíbrio, como: (i) o trabalho de autoria, que envolve o requisito de originalidade; (ii) a expressão dicotomia, que demarca a fronteira entre matéria protegida e domínio público; (iii)

o delineamento de direitos econômicos do detentor, como o direito de reprodução e de comunicação ao público; (iv) os limites gerais aos direitos autorais, como a regra de exaustão de direitos e o termo de proteção; e, finalmente, (v) as limitações e exceções propriamente ditas. Além desses instrumentos, certos limites aos direitos autorais podem ser diretamente extraídos das garantias e dos direitos fundamentais – como a liberdade de expressão e o direito à privacidade –, bem como da regulamentação concorrencial – como o caso do uso de licenças compulsórias.

A despeito do aumento nos níveis internacionais, regionais e bilaterais de proteção, um razoável espaço de manobra parece ter sido conferido às partes de acordos multilaterais sobre o tema, de forma que a elaboração de um instrumento internacional sobre L&Es continua a ser um exercício válido. É possível imaginar um preâmbulo e uma série de disposições divididos em capítulos, cujos títulos poderiam incluir: exclusão da proteção (i.e., fatos, idéias, leis e trabalhos governamentais); limites aos direitos econômicos (permitindo, por exemplo, a exaustão de vários atos privados de comunicação); e limitações e exceções propriamente ditas.

Para vislumbrar um rol exemplificativo de L&Es que presumidamente guardariam conformidade com a já existente regulamentação internacional do direito autoral, não é necessário olhar além do vasto número de L&Es elencados na Diretiva da Sociedade da Informação da União Européia, de 2001. Assim com essa regulamentação, um instrumento internacional poderia prever uma lista de limitações (obrigatórias e opcionais). O preâmbulo poderia oferecer às partes contratantes certa direção para implementar tais limitações de forma consistente, tanto com prioridades nacionais quanto em relação aos objetivos dos direitos autorais.

## Criação de um instrumento internacional

Dentre as principais motivações de um instrumento internacional sobre L&Es, encontra-se a necessidade de reconhecer as limitações aos direitos autorais como intrínsecas ao próprio sistema e essenciais a seu funcionamento efetivo. Esse instrumento forneceria aos Estados padrões coerentes, a partir dos quais o princípio da máxima proteção poderia

inibir esforços unilaterais que prejudicassem o compromisso fundamental com o interesse público.

Os objetivos mínimos desse instrumento internacional incluiriam: (i) a eliminação de barreiras ao comércio, particularmente daquelas relacionadas a serviços de fornecimento de informações; (ii) a facilitação do acesso a produtos de informação tangíveis; (iii) a promoção da inovação e da competição; (iv) o apoio a mecanismos de promoção e reforço das garantias fundamentais; e (v) consistência e estabilidade ao arcabouço internacional dos direitos autorais, por meio da promoção do equilíbrio normativo necessário para sustentar a difusão do conhecimento.

**... é recomendável  
que um instrumento  
de L&Es global  
assuma o caráter ...  
de soft law...**

Além disso, três outros atributos vitais deveriam ser refletidos num instrumento internacional de L&Es: possuir flexibilidades, ser executável judicialmente e deixar espaço para a autonomia cultural nacional.

Para que o equilíbrio do regime internacional de direito autoral seja re-estabelecido, faz-se necessária uma solução multilateral. A utilidade de alternativas relativamente simples, como uma moratória na expansão dos direitos de propriedade intelectual ou um acordo para isentar os PEDs de sanções por recorrerem aos mecanismos de acesso existentes, é inegável. Contudo, na era digital, os ganhos em termos de bem estar advindos da competição dinâmica e da difusão dos bens de informação demandam regras de acesso positivas como fatores integrantes de um sistema eficaz de proteção.

O multilateralismo na área de L&Es traz importantes vantagens funcionais, normativas e de facilitação, na medida que invariavelmente centraliza o sistema – fator-chave para a promoção da cooperação internacional, particularmente quando se espera uma adesão maciça ao regime. Um acordo multilateral também oferece proteção contra o *forum shopping* por parte dos detentores de direitos, que podem estar dispostos a sacrificar ganhos de acesso a longo prazo em prol

de ganhos de curto prazo, como o pagamento imediato de *royalties*.

Enquanto, na prática, subestimarmos o valor do multilateralismo, o experimentalismo regional prévio à integração multilateral – como o que se verifica no âmbito do Mercosul e da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, sigla em inglês) – pode representar um importante passo em direção a uma moldura global coerente para L&Es. As incubadoras regionais para L&Es minimamente harmonizadas oferecem a vantagem de incrementar o desenvolvimento dessa regulamentação entre países que já possuem certas afinidades. Um cadeia de sucessos regionais a partir de tais experiências poderia, ao longo do tempo, pavimentar o caminho para um instrumento mais abrangente.

Finalmente, é recomendável que um instrumento de L&Es global assuma o caráter, pelo menos num primeiro momento, de *soft law*, ou seja, de regras de mais fácil negociação e adaptação a circunstâncias futuras. São essas normas que podem, ao longo do tempo, tornarem-se vinculantes. Uma iniciativa conjunta da OMPI e da OMC, por exemplo, seria uma forma de concretizar tais expectativas.

## Conclusão

As L&Es encontram espaço destacado na agenda dos atuais formuladores de normas internacionais. Foco central tem sido dado ao debate sobre a restauração de elementos fundamentais do regime de direitos autorais, historicamente elaborados para vincular os direitos aos objetivos e propósitos marcadamente distintos do interesse individual. Hoje, entretanto, é oportuno pensar em um instrumento internacional de L&Es como fomentador de objetivos de desenvolvimento que possam beneficiar maiores aspirações humanas e econômicas mundo afora.

\* Bernt Hugenholtz é professor de direito da propriedade intelectual e Diretor do Institute for Information Law, Universidade de Amsterdã, Holanda

\*\* Ruth Okediji é professor de direito da Escola de Direito da Universidade de Minnesota, EUA

Tradução e adaptação de texto originalmente publicado em *Bridges Monthly Trade Review*, Ano 12, n. 3, mai. 2008.

# Parlamento do Mercosul: desafios para sua consolidação

Oscar Casal\*

O ano de 2008 é um ano chave para o Parlamento do Mercosul. Ao celebrar um ano de funcionamento, o órgão poderia, contudo, ter apresentado resultados mais significativos. Este artigo apresenta a situação atual do Parlamento e os principais desafios que encontra na sua operação e na implementação da sua agenda.

O processo de criação e funcionamento do Parlamento foi realizado em tempo recorde, para os padrões do Mercosul, entretanto esse parlamento regional “*part time*” não foi capaz de ativar nem 25% das atribuições previstas em seu acordo constitutivo até o momento. A decisão de dar continuidade à lógica semestral de presidências *pro tempore* de órgãos do Mercosul, lamentavelmente, parece não contribuir para dar sustentabilidade e dinâmica à agenda de trabalho da Instituição.

É preciso priorizar o fomento de um debate transformador acerca da oportunidade histórica que do Parlamento marca tanto para o cenário regional como para o internacional. Não incluir na sua agenda política um marco regional de cooperação e integração eficiente e profundo – que seja inclusive considerado como um dos instrumentos de inserção no cenário internacional – implica em alto risco a curto e médio prazos. Sabe-se que qualquer modelo político torna-se inviável se não tocar em questões essenciais para a integração regional, que potencializem a produtividade e a competitividade de cada um dos países envolvidos, ainda que conte com uma agenda de desenvolvimento séria e sustentável.

O resultado das eleições no Paraguai acaba de conferir um tom de liderança política regional inédito, único e talvez difícil de ser repetido após 2011. Não seria este o melhor momento para os mais altos líderes políticos do Mercosul darem sinais concretos de que o aprofundamento do processo de integração implica em ir mais além de uma integração de mercados (que já não é pouco), devendo abarcar também integração política, produtiva, energética, de infra-estrutura e de sociedades? Não seria este o momento para dar o sinal – até hoje presente somente no discurso – de que “o novo modelo” de integração é, na verdade, uma evolução do modelo de integração neoliberal da década de 90?

O Parlamento do Mercosul não pode ignorar o desafio de começar a identificar e gerar políticas de integração em “perspectiva regional”, efetivamente. Isso também

significa que se deve ter em consideração compromissos e velocidades substancialmente diferentes para cada um dos países, a fim de que a atual conjuntura seja aproveitada ao máximo em prol dos interesses comuns e das potencialidades de desenvolvimento, bem como para que haja um reposicionamento regional na agenda global.

Para isso, a lição a ser tirada da política é que a integração não é matéria exclusiva dos bons ofícios de diplomacias nacionais, mas sim um componente fundamental da agenda política interna de cada país. Sem ela, qualquer tentativa – por melhor intencionada que seja – carece da projeção estratégica necessária e, por conseguinte, de uma dose indispensável de realismo e sustentabilidade.

Para além dessas considerações, que soam pessimistas, o Parlamento do Mercosul ainda tem a oportunidade de dar um salto qualitativo na institucionalização regional. Estamos diante de um ponto de inflexão neste ano: (i) ou o Parlamento se restringe a um esquema mais próximo de uma Comissão Parlamentária Conjunta (CPC) *plus*; ou (ii) converte-se gradualmente em um ator político regional consistente, sustentável e central na institucionalidade regional.

Este será o grande desafio da próxima presidência *pro tempore*, que poderá marcar o rumo a ser seguido pelo Parlamento. Se nos basearmos no Plano de Trabalho apresentado pelo atual presidente *pro tempore*, Sr. Rosinha, as perspectivas são otimistas. O presidente entende que o documento prevê eixos fundamentais para a consolidação institucional, em um salto qualitativo que o Parlamento e o Mercosul tanto necessitam.

O Plano de Trabalho vai muito além de questões relativas à organização e ao funcionamento interno; ele também abarca tópicos de base para a agenda política regional. Abaixo esses tópicos são indicados em dois eixos – o político-institucional e o político-legislativo – a respeito dos quais algumas considerações serão apresentadas.

## I. Eixo Político-institucional

Este eixo inclui dois temas que deveriam ser prioridade para o Mercosul: visibilidade e transparência. Nesse sentido, sugere-se a imediata realização de uma série de atividades junto à sociedade civil, que incluam seminários, conferências, audiências públicas e visitas aos Parlamentos Nacionais e aos demais órgãos do Mercosul. Outra necessidade é o aprimoramento da página institucional na Internet, fundamental para a transparência da gestão política e administrativa e indispensável para uma maior aproximação dos cidadãos. O Parlamento pode, com base em medidas desse gênero, converter-se em um paradigma de visibilidade e transparência, acionando componentes essenciais ao debate político regional.

Outra questão-chave – que certamente marcará um ponto de inflexão na qualidade institucional – refere-se à formação dos grupos políticos. É imprescindível que o Parlamento funcione gradativamente sob uma lógica regional, de forma a transcender os limites das lógicas nacionais e identificar e dar forma ao plano das políticas públicas regionais. Isso poderá ocorrer se, a partir da própria lógica de associação política, forem criados espaços e esquemas transversais de afinidades programática e ideológica. Sem dúvida se trata de um passo a ser amadurecido, mas sua incorporação à agenda política do Parlamento é de absoluta importância: se se afirmar apenas na lógica de delegações nacionais, o Parlamento do Mercosul não logrará alcançar os acordos políticos necessários para consolidar a evolução de um modelo de integração para o século XXI.

Um terceiro aspecto de destaque desse eixo é o acordo político que define a representatividade cidadã – proporcionalidade<sup>1</sup>. Tal questão é vital por, no mínimo, três razões:

- A representatividade e a legitimidade de um Parlamento que opera em “tempo integral”, composto por parlamentares eleitos por sufrágio



universal e direto, não equivale à de um Parlamento de representatividade indireta e dedicação parcial.

- Um Parlamento de conformação paritária não oferece credibilidade, legitimidade ou representatividade, dado que o Parlamento não representa os Estados, mas sim os cidadãos. Encontrar uma fórmula de equilíbrio que defina uma proporcionalidade atenuada é fundamental para garantir o salto qualitativo desse Parlamento. É preciso enfatizar que a fórmula de representatividade paritária para a Primeira Etapa da Transição (18 parlamentares por país) resultou de um Acordo Político que possibilitou a solução de um impasse à época. No entanto, os Estados já se comprometeram a modificar a situação numa Segunda Etapa da Transição<sup>2</sup>.
- É, por isso, extremamente importante que o acordo político seja alcançado durante este próximo semestre de 2008. Em sintonia com os cronogramas eleitorais nacionais, isso deveria ocorrer, no mais tardar, neste ano<sup>3</sup>. A dimensão parlamentar ganhou credibilidade porque honrou e cumpriu rigorosamente os compromissos assumidos nos últimos anos. É possível, entretanto, vislumbrar dois caminhos para o novo acordo: (i) que honre os compromissos assumidos no Protocolo PCPM e cumpra com o que foi acordado para que, a partir de 1º de janeiro de 2011, todos os parlamentares sejam eleitos por sufrágio universal e direto, de acordo com uma proporcionalidade atenuada, ou (ii) que modifique a própria disposição transitória 1.3 do PCPM. Essa segunda opção explicitaria, contudo, a incapacidade ou falta de vontade dos Estados para alcançar acordos políticos substanciais.

Por último, ainda neste eixo, deve-se incluir o tratamento da regulamentação do artigo 4.12 do PCPM, relativa ao Mecanismo de Consulta. Essa talvez seja a atribuição mais importante do Parlamento e – por que não – a que apresenta maior potencial. Tal artigo estabelece que, para acelerar os procedimentos internos de entrada em vigor das normas nos Estados-Parte, o Parlamento elaborará ditames sobre todos os projetos de normas do Mercosul que exijam aprovação legislativa em um ou vários Estados-Parte, em um prazo de 90 dias após ter sido efetuada a consulta. Tais projetos deverão ser envia-

dos ao Parlamento pelo órgão decisório do Mercosul antes de sua aprovação.

Uma vez aprovado o projeto de norma do Mercosul pelo órgão decisório, em conformidade com os termos do ditame do Parlamento, a mesma deverá ser remetida por cada Poder Executivo nacional ao Parlamento do respectivo Estado-Parte, dentro do prazo de 45 dias, contados a partir dessa aprovação. Se a norma aprovada não estiver em conformidade com o ditame do Parlamento ou se este não a tiver expedido dentro do prazo mencionado no primeiro parágrafo, a mesma seguirá seu trâmite ordinário de incorporação.

Os Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração de normas do Mercosul que tenham sido adotadas em conformidade com os termos do ditame do Parlamento, mencionado no parágrafo anterior.

O prazo máximo de duração do procedimento previsto no parágrafo precedente será de até 80 dias corridos, contados a partir do ingresso da norma ao respectivo Parlamento nacional. Se, dentro desse prazo, o Parlamento do Estado-Parte rechaçar a norma, esta deverá ser re-enviada ao Poder Executivo para reconsideração por parte do órgão correspondente do Mercosul.

## II. Eixo Político-legislativo

Nesse eixo, incluem-se temas centrais e de densidade política substantiva, que compõem uma Agenda Positiva para o Mercosul. São temas que o Parlamento deve abordar dentro de uma perspectiva estratégica, exercendo seu papel de “caixa de ressonância” da integração. Dentre estes, mencionaremos aspectos que contribuem para o aprofundamento da integração de mercados, da integração de suas sociedades e de sua integração político-institucional.

Entre os temas pontuais, encontram-se o Código Aduaneiro do Mercosul e a eliminação da cobrança dupla da tarifa externa comum (TEC), componentes fundamentais para a formatação do Mercosul como uma União Aduaneira pura, sem qualificativos adicionais. O tema central da integração de mercados deverá passar, impreterivelmente, pelo Parlamento do Mercosul e pelos Parlamentos nacionais, em cumprimento ao artigo 4.12 do PCPM.

A agenda também inclui o tratamento de políticas de emprego e livre circulação de trabalhadores, possível por meio da realização de audiência pública com os representantes das centrais sindicais do Mercosul.

No mesmo sentido, a temática de Direitos Humanos torna-se duplamente relevante: pela importância inerente do tema e para dar cumprimento ao PCPM, que estipula que o Parlamento deve apresentar anualmente um informe sobre a situação dos direitos humanos em nível regional.

A dimensão cidadã também se incorpora em outro item do PCPM, segundo o qual o Parlamento deverá promover o debate e as propostas de integração fronteiriça e da livre circulação de pessoas. Decerto um tema complexo, mas que, sem dúvidas, pode aproximar o Mercosul da cidadania de modo direto, positivo e tangível.

A Reforma Institucional do Mercosul também deve ser objeto de debate do Parlamento regional. Essa é uma questão central para garantir eficácia e eficiência à governabilidade e à gestão do processo de integração. Sem dúvida, o tema supranacionalidade encontra-se presente em tal debate: superar os mitos inerentes à perda de soberania e oferecer um olhar e uma análise que superem a visualização da materialidade de um novo conceito de soberania serão pontos-chave dessa discussão.

## Observação final

Há, ainda, outros temas certamente relevantes no Programa de Trabalho apresentado. Só resta esperar a adequada dose de vontade por parte do Parlamento, bem como sabedoria e coragem política para aproveitar ao máximo a oportunidade histórica que se apresenta.

*\* Ex-Secretário Executivo da Comissão Parlamentária Conjunta do Mercosul; Coordenador do Grupo Técnico de Alto Nível para a redação do Protocolo do Parlamento do Mercosul. Atualmente, é consultor em questões relativas a integração regional.*

<sup>1</sup> Cf. artigo 5.1 do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul – PCPM.

<sup>2</sup> Consultar atas da CPC do primeiro semestre de 2005 e documentos do grupo técnico (GTAN) formado pela CPC oportunamente, no mesmo período.

<sup>3</sup> Recordar que a Argentina passará por eleições em 2009, e no segundo semestre de 2011.

# A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana

Deisy Ventura\* e Camila Baraldi\*\*

Entre cenhos franzidos e abertas críticas, o Tratado Constitutivo da UNASUL foi subscrito em 23 de maio último, na capital brasileira. Retórico fogo de artifício nesta região desunida ou catalisador fiável de uma convergência política historicamente inédita?

A resposta é árdua, pois a esfinge União de Nações Sul-americanas (UNASUL)<sup>1</sup>, da qual participam 12 países<sup>2</sup>, reúne qualidades e engendra resistências em ao menos três dimensões. Primeiramente, rompe a tradição comercial dos acordos sub-continentais, constituindo um âmbito de integração política que abarca a energia, a infra-estrutura, a segurança e a cidadania. Ao fazê-lo, justapõe-se, porém, aos processos de integração regional pré-existentes, esvaziando a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Ademais, contradiz o cada vez mais freqüente recurso à bilateralidade empregado pelos governos da região.

Em segundo lugar, nas cláusulas do tratado, uma nova linguagem chuta para escanteio a pluma morna do Itamaraty, incorporando parte do acervo do discurso esquerdista contemporâneo, a exemplo das alusões à participação social e da demarcação de gênero (Chefas e Chefes de Estado, Conselho de Ministras e Ministros, Conselho de Delegadas e Delegados). Ao texto associa-se a imagem, eis que as fotos dos protagonistas da Cúpula colaboram para que se relance incessantemente o histórico temor à regionalização da esquerda e aflore uma tão cômica quanto deslocada fobia ao socialismo. No mesmo diapasão, a União inova ao abocanhar em seus objetivos a quase totalidade dos direitos humanos econômicos e sociais já consagrados internacionalmente. Ocorre

que a escassa tangibilidade do processo integracionista conduz à natural percepção destas ambições como mera retórica.

Por fim, a oposição interna ao governo brasileiro fulminou a UNASUL com a patética objeção técnica de que o funcionamento provisório da Secretaria Geral seria anti-democrático, por esquivar a devida aprovação prévia do Parlamento. Ora, a crítica pertinente é a oposta: inovadora em seu conteúdo, mas ortodoxa em sua debilidade institucional, a UNASUL corre o risco de tornar-se apenas uma nova linguagem para velhos analfabetos em integração regional.

## Muitos âmbitos, pouca integração

Com o fracasso da Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA), a América do Sul evitou o risco de dissolução no bojo da hegemonia econômica estadunidense. Como alternativa à ALCA, na Cúpula Sul-americana de Cuzco, em 2004, o Brasil parecia ter ressuscitado o antigo projeto da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-americana), sob a forma da Comunidade Sul-americana de Nações (CASA). Dita Comunidade deveria evitar a duplicação e a superposição dos esforços de integração já em curso, baseando-se nas estruturas da Associação de Livre Comércio das Américas (ALADI), da CAN e do Mercosul<sup>3</sup>. Foi na I Cúpula Energética Sul-americana (Isla

de Margarita, 2007) que a CASA transformou-se em UNASUL. Com o tratado de maio último, mais do que consagrada a mudança de denominação, criou-se uma nova organização internacional, sediada em Quito, Equador.

No entanto, a UNASUL não dá sinais de como pretende minimizar – e não agravar – os impasses que atualmente afligem o âmbito sub-regional. Com a assinatura de tratados bilaterais de livre comércio com os Estados Unidos da América (EUA) por Colômbia e Peru e o deslocamento da Venezuela da CAN em direção a uma espinhosa adesão ao Mercosul, além dos sucessivos conflitos entre Colômbia e Peru, de um lado, Bolívia, Equador e Venezuela, de outro, as instituições andinas conhecem franco declínio. No Mercosul, Paraguai e Uruguai não cansam de expressar uma legítima decepção diante da discricionariedade com que Argentina e Brasil conduzem suas convivências bilaterais, gerando uma pauta pobre, travada e de mínima relevância econômica ou política. No plano plurilateral, ainda, há a Associação Bolivariana para as Américas (ALBA), pela qual Bolívia, Cuba e Venezuela desenvolvem um âmbito retórico-político de oposição ao governo republicano dos EUA. O Tratado da UNASUL é particularmente decepcionante na medida em que não esclarece como serão articulados as instituições e o acervo pré-existentes, nem seus respectivos sistemas

### Dispositivos sobre a participação social em acordos latino-americanos

ALALC Tratado de Montevidéu 18.02.1960	Art. 43. O Comitê poderá criar Comissões Consultivas, integradas por representantes dos diversos setores das atividades econômicas de cada uma das Partes Contratantes
ALADI Tratado de Montevidéu 12.08.1980	Art. 42. (...) Serão estabelecidos, outrossim, órgãos auxiliares de caráter consultivo, integrados por representantes dos diversos setores da atividade econômica de cada país-membro.
CAN Acordo de Cartagena 26.05.1969	Art. 44. O Conselho Consultivo Empresarial e o Conselho Consultivo Laboral são instituições consultivas do Sistema Andino de Integração
Mercosul Protocolo de Ouro Preto 17.12.1994	Art. 28. O Foro Consultivo Econômico-Social é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais e será integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte. Art. 29. O Foro Consultivo Econômico-Social terá função consultiva e manifestar-se-á mediante Recomendações ao Grupo Mercado Comum.
UNASUL Brasília 23.05.2008	Art. 18. Participação Cidadã. Será promovida a participação plena da cidadania no processo de integração e união sul-americanas, por meio do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da UNASUL. Os Estados Membros e os órgãos da UNASUL gerarão mecanismos e espaços inovadores que incentivem a discussão dos diferentes temas, garantindo que as propostas que tenham sido apresentadas pela cidadania recebam adequada consideração e resposta.

Compilação de dados realizada pelas autoras

de solução de controvérsias (a ALADI sequer é mencionada; a CAN e o Mercosul, apenas uma vez, no preâmbulo).

## Numerosas decisões, parca tangibilidade

É pouco provável que outro tratado constitutivo de uma organização internacional mencione tantas vezes a participação social, chegando a erigi-la como objetivo específico do bloco (art. 3.p). A diferença em relação a outros acordos que chegaram a mencioná-la, invariavelmente para criar órgãos isolados de representação, fica evidente na tabela anterior.

Extraí-se do texto que a participação da sociedade deve permear todo o funcionamento das instâncias do bloco. O crescente interesse que os movimentos sociais têm demonstrado em relação à integração regional torna auspiciosa esta original abertura, que se coaduna com um dos objetivos mais atraentes do bloco, qual seja, a consolidação de uma identidade e a criação de uma cidadania sul-americana.

Tais medidas são urgentes. A hegemonia cultural do Norte favorece estúpidas rivalidades e priva-nos cotidianamente do conhecimento de nossa riqueza em todas as artes e disciplinas. Do ponto de vista da circulação de pessoas, tantos são os obstáculos que a América do Sul parece não ter conhecido a mais rudimentar iniciativa de integração. Vítima da obsessão mercantilista, o sub-continente tem desperdiçado continuamente seus âmbitos de negociação, omitindo-se em relação a medidas simples, que poderiam melhorar a qualidade de vida daqueles que residem nas fronteiras, ou são confrontados à necessidade de circular pela América do Sul.

Resta saber: participar do quê? As decisões anunciadas em sucessivas cúpulas são auspiciosas, mas parecem dissolver-se no ar. Permanecem velhos conflitos, estratégias desconstruídas e travas burocráticas, que confundem até mesmo o mais integracionista dos cidadãos. Contudo, o hermetismo decisório dos governos, até hoje dominante, conduz ao risco de que a população, futuramente, venha a opor-se ao processo de integração e isto, por vezes, nos momentos politicamente mais delicados, como o que ocorre na Europa no presente momento.

A sociedade civil, por sua vez, deve estar alerta para evitar o isolamento orgânico ou temático e preparar-se para discutir os

temas mais duros da integração regional, inclusive e, sobretudo, os de transcendência econômica. É preciso dizer basta aos foros da sociedade civil e aos documentos que circulam *à la carte*: a participação social deve ocorrer nas reuniões de Cúpula e a transparência do processo decisório deve respeitar o princípio da publicidade, amplamente consagrado pelas Constituições dos Estados Membros.

## Furor orgânico, minimalismo institucional

Muitas normas, pouco direito; muitos órgãos, pouca institucionalidade. Já empregada no âmbito do Mercosul, a UNASUL repete a tática de profusão de instâncias inócuas (Reuniões Ministeriais, Conselhos “de nível ministerial”, Grupos de Trabalho e outros objetos juridicamente não identificados), estritamente controladas por escassos órgãos intergovernamentais de cúpula. O Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo é o órgão máximo do bloco, reunindo-se anualmente (art. 6). O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores (art. 8) deve reunir-se semestralmente, enquanto o Conselho de Delegadas e Delegados será preferencialmente bimestral (art. 9).

Há um nítido acavalamento entre as atribuições dos órgãos, deixando entrever que o ritmo e a ordem do dia das reuniões dependerá, essencialmente, da boa vontade da Presidência *Pro Tempore* da União – a ser exercida por cada um dos Estados Membros, em ordem alfabética, por períodos anuais (art. 7). O quadro complementa-se com uma Secretaria Geral de baixo perfil, que não dispõe de poder decisório algum, como demonstra o organograma abaixo.

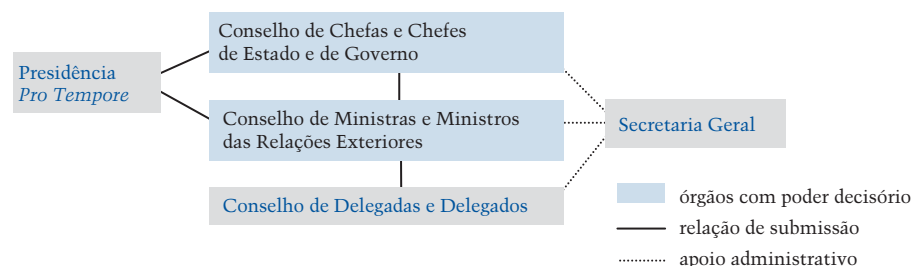
Surpreendentemente, a UNASUL já nasce dotada de personalidade jurídica internacional (art.1º). Tal capacidade de assumir compromissos internacionais parece algo prosaico, mas não é. Veja-se o caso do Mer-

cosul, que só a adquiriu três anos após sua criação, sob a pressão da União Européia para negociação do acordo entre os dois blocos<sup>4</sup>. No entanto, a modéstia técnica do tratado da UNASUL faz com que não se saiba quem exercerá a personalidade jurídica da organização. O artigo 7(d) leva a crer que seria o conjunto de seus órgãos, gerando uma nítida superposição de competências. Não bastasse, o artigo 7(c) atribui aos Estados Membros, individualmente, a competência para autorizar a Presidência *Pro Tempore* da União a representá-la em eventos internacionais. Claro está que a eficiência orgânica e a perícia técnica mantiveram-se longe das preocupações dos “legisladores” da UNASUL. Embora o preâmbulo do tratado refira a vigência do direito nas relações internacionais, os governos sul-americanos seguem desprezando a variedade da tecnologia jurídica forjada pelas organizações internacionais quando realmente desejam funcionar. Em plena e difícil implementação do Parlamento do Mercosul.

Finalmente, com o Parlamento Andino em crise e em plena fase de implementação do Parlamento do Mercosul, o tratado da UNASUL prevê a formação de um Parlamento Sul-americano, com sede na cidade de Cochabamba, Bolívia, pela via de um futuro protocolo adicional. As enormes dificuldades vividas por uma diplomacia parlamentar incipiente parecem avolumar-se e jorrar em cascata: o que teria a classe política a dizer nas tribunas de três Parla-mentos sub-regionais?

## Conclusão: uma nova gramática para velhos iletrados

Embora conheça resistências, parte delas legítimas, a UNASUL é bem-vinda por muitas razões. O momento econômico mostra-se, de modo geral, bastante favorável à América Latina. Embora ainda longe do ideal, supondo que o tenhamos,



Compilação de dados realizada pelas autoras

a democracia e o Estado de Direito parecem caminhos irreversíveis. Entre erros e acertos, as populações sul-americanas têm escolhido líderes mais parecidos com elas<sup>5</sup>, o que nossas elites prepotentes, brutalmente egoístas e concentradoras de poder, têm grande dificuldade de suportar. Ora, governos que tencionam catapultar ao acesso aos bens da vida largas franjas de sua população precisam dar-se conta da importância de dotar de irreversibilidade a integração regional. Desafortunadamente, o nacionalismo de esquerda é tão resistente à integração quanto o liberalismo de direita, demonstrando, ambos, uma incapacidade inata de pensar as políticas públicas e as reformas estruturais sob o prisma regional.

Não basta, portanto, um conjunto de evoluções semânticas se a nova gramática destina-se a quem só fala a língua do interesse nacional ou setorial. Tampouco é justificado o abandono de projetos comerciais e econômicos que podem ser peças essenciais de um novo desenvolvimento, sustentável e igualitário. O desafio é muito maior: submeter a integração econômica à política, numa estratégia articulada de convergência duradoura. Caso contrário, a UNASUL poderá tornar-se mais uma ambiciosa iniciativa virtual, expressão da já insuportável retórica do destino comum de povos sul-americanos que não se reconhecem como tais.

*\*Deisy Ventura é Professora do IRI-USP e do PPGD-UNISINOS (RS); foi Consultora Jurídica da Secretaria do Mercosul (Montevideu, 2003-2006).*

*\*\*Camila Baraldi é Mestranda em Direito da UFSC (SC).*

<sup>1</sup>Ver íntegra do tratado em [http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota\\_detalhe3.asp?ID\\_RELEASE=5466](http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466)

<sup>2</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

<sup>3</sup> Ver o informe de Marcel Vaillant, “*Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*”, Santiago do Chile: CEPAL, agosto de 2007.

<sup>4</sup> A propósito, com o resultado do referendo irlandês e a não-ratificação do Tratado de Lisboa, a União Européia segue desprovida de personalidade jurídica: apenas a Comunidade Européia a possui e a exerce, sobretudo em matéria de política comercial, o que exclui, por exemplo, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

<sup>5</sup> Ver brilhante entrevista de Alain Rouquié, “*La nouvelle Amérique latine*”, revista *Débat*, março-abril de 2008.

## Etanol: o “verde” que engana<sup>1</sup>

Igor Fuser \*

*A expansão acelerada dos agrocombustíveis, em especial das plantações de cana-de-açúcar para a produção de álcool, ameaça o meio-ambiente, inclusive na Amazônia.*

Em 5 de julho de 2007, enquanto o Presidente Luis Inácio Lula da Silva afirmava, na abertura de uma conferência internacional sobre agrocombustíveis promovida pela Comissão Européia, em Bruxelas, que não havia produção de etanol na Amazônia, os jornais brasileiros repercutiam a descoberta, três dias antes, de uma fazenda onde 1.108 pessoas trabalhavam na colheita de cana-de-açúcar em condições degradantes, análogas ao regime da escravidão. Essa fazenda, encontrada por uma equipe do Grupo Móvel de Combate ao Trabalho Escravo, criado pelo Ministério do Trabalho, pertence a uma usina de produção de etanol localizada no município paraense de Ulianópolis, em plena Amazônia Legal<sup>2</sup>. A conduta dessa empresa chama atenção para o imenso abismo existente entre a retórica em favor do crescimento acelerado da produção de agrocombustíveis e a realidade dos locais onde eles são fabricados.

O Brasil é o líder mundial de exportação de etanol, com 3,2 bilhões de litros vendidos ao exterior em 2006. A União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (Unica), principal entidade do setor, prevê um salto dos 17,8 bilhões de litros da safra de 2007 para 38 bilhões em 2012. Nesse período, 76 novas usinas deverão somar-se às 325 atualmente em operação e as terras ocupadas com canaviais aumentarão de 6,5 milhões de hectares para 10 milhões<sup>3</sup>. A estimativa é ainda modesta se comparada, por exemplo, ao estudo elaborado pelo Núcleo de Estudos Estratégicos da Presidência da República (NAE), que vislumbra a possibilidade de o etanol brasileiro substituir, nos próximos 18 anos, 5% de toda a gasolina consumida no planeta. Para alcançar essa meta, a produção nacional atingiria 85 bilhões de litros, cinco vezes o volume atual<sup>4</sup>.

A euforia em torno desses números está diretamente relacionada à explosão do interesse internacional pelos agrocombustíveis, vistos por muitos como uma fonte de energia ecologicamente correta. Mas o discurso otimista da energia “verde” omite ou minimiza os impactos ambientais e sociais associados ao cultivo desses vegetais na escala gigantesca indispensável para que

o etanol gere os efeitos econômicos almejados. No caso da cana-de-açúcar brasileira, os ambientalistas apontam a alta probabilidade de que os agrocombustíveis acelerem a devastação de ecossistemas frágeis, em especial o Cerrado e a Amazônia. Somam-se a esses riscos extremos os problemas ecológicos crônicos da monocultura açucareira, como as queimadas, o uso intensivo de fertilizantes e inseticidas e os resíduos tóxicos das usinas, especialmente o vinhoto. “Na avaliação das fontes sustentáveis de energia, é um erro considerar apenas o impacto causado no seu consumo”, adverte o agrônomo Mário Menezes, diretor-adjunto da organização ambientalista Amigos da Terra. “É preciso levar em conta os danos ambientais ocorridos em toda a sua cadeia produtiva”. Os críticos do etanol também vêem com maus olhos as condições aviltantes que regem a atividade dos 1,2 milhão de trabalhadores nos canaviais<sup>5</sup> e, ainda, as evidências, assinaladas por organismos como as Nações Unidas e o Banco Mundial, de que a ênfase nos biocombustíveis começa a prejudicar a produção de alimentos, agravando a fome mundial<sup>6</sup>.

É daí que surge a persistente desconfiança de que os propagandistas brasileiros do etanol têm enfrentado em sua campanha para conquistar mercados externos<sup>6</sup>. As desconfianças, entretanto, são justificadas. Afinal, a produção predatória de *commodities* para a exportação – açúcar, borracha, café, cacau, carne, madeira, soja, entre outras – é responsável por grande parte da destruição da cobertura vegetal do país nos últimos cinco séculos. Os governantes e os empresários asseguram que o meio ambiente desta vez será preservado, mas a credibilidade de tal promessa vê-se abalada pela devastação descontrolada da Amazônia, que já perdeu cerca de 20% de sua área florestal sem que os órgãos de defesa ambiental consigam deter o desmatamento.

Grupos de usineiros defendem que “a cana ocupa apenas 1% da área agrícola do Brasil e, se a produção dobrar, não passará de 2%”, conforme enfatiza Marcos Jank, presidente da Unica<sup>6</sup>. Segundo ele, a ampliação dos canaviais ocorrerá somente em áreas já



degradadas pela criação de gado, vizinhas aos atuais cultivos, sem ameaçar ecossistemas relevantes. “O país possui 50 milhões de hectares em pastagens degradadas”, garante ele. Na avaliação do ambientalista Menezes, entretanto, esse cálculo é distorcido, pois “grande parte das terras ditas degradadas ou sub-aproveitadas são, na verdade, pastagens arborizadas, que possuem um valor significativo do ponto de vista ecológico”. Ele lembra que essas zonas, cobertas por vegetação rasteira, abrigam uma rica diversidade, o que inclui árvores que seriam derrubadas para a instalação dos canaviais. Em muitos lugares estaria em curso um processo de regeneração da mata nativa. “A ocupação dessas pastagens pouco produtivas para dar lugar à monocultura da cana trará prejuízos ambientais relevantes”, alerta.

Há ainda outros danos, reais ou potenciais, omitidos no discurso tranqüilizador dos usineiros. A devastação do Cerrado é, entre eles, o mais imediato. Ricardo Machado, da organização não-governamental (ONG) Conservação Internacional, assinala que o Cerrado está desaparecendo mais depressa do que a Amazônia, num processo de destruição impulsionado, sobretudo, pelas plantações de soja e agravado pela introdução dos canaviais. De acordo com pesquisa<sup>7</sup> realizada sob a coordenação de Machado, o Cerrado apresentava, em 1985, cerca de 73% de sua vegetação original; após duas décadas, restavam apenas 43%. Isso significa que, em vinte anos, destruiu-se o mesmo que em todo o período de presença humana anterior. O ambientalista também acredita que o espaço ocupado por pastagens e pela agricultura na região tem sido ampliado em um ritmo ainda mais rápido, de 2,2 milhões de hectares por ano.

As savanas do Centro-Oeste constituem a ponta-de-lança na conquista de vastas regiões do interior brasileiro pelos canaviais. O estado de Goiás registrou, no intervalo entre as colheitas de 1999/2000 e 2003/2004, um aumento de 81% na superfície utilizada pela cana-de-açúcar, sendo que em 2006, já era responsável por 6,6% da colheita total brasileira. O atrativo de Goiás está na disponibilidade de mão-de-obra e nos terrenos planos. O oeste do Mato Grosso do Sul e o sudoeste de Minas Gerais (Triângulo Mineiro), zonas de predomínio do cerrado, também têm sido ocupados por canaviais.

É inevitável que, onde quer que se instale, a monocultura do açúcar reproduza o modelo predatório de exploração implementado

no estado de São Paulo, grande pólo da expansão do etanol, com 85% da produção nacional. O agrônomo Manoel Eduardo Tavares Ferreira, presidente da Associação Cultural e Ecológica Pau Brasil, de Ribeirão Preto (SP), explica que até a década de 1970, a região possuía 22% de cobertura vegetal nativa. A partir de 1975, quando os usineiros passaram a receber os generosos benefícios do Proálcool, com financiamentos estatais a juros negativos e longos prazos de carência, essa área foi reduzida para menos de 3%. O eixo da produção brasileira de cana-de-açúcar foi transferido do Nordeste para São Paulo, deslocando outros cultivos, como o gado, o tomate e as frutas, e acentuando a concentração da propriedade. “A cultura canavieira – escreve Ferreira – avançou com voracidade sobre os campos de outras culturas rurais, e, em semelhante intensidade, o domínio das terras destinadas ao plantio da cana passou para as usinas, por força de aquisição ou de arrendamento”<sup>8</sup>.

**É difícil acreditar na tese de que os novos canaviais serão instalados em “pastagens degradadas”...**

É difícil acreditar na tese de que os novos canaviais serão instalados em “pastagens degradadas” quando se observa a entrada maciça de capitais brasileiros e estrangeiros no negócio do etanol. De acordo com a consultoria Datagro, o setor já atraiu, desde 2000, cerca de US\$ 2,2 bilhões em investimentos externos<sup>9</sup>. A primeira fase da corrida do etanol foi marcada pela concentração da propriedade, um processo no qual as usinas maiores compram as menores. Agora, a expansão exige mais terra, e de boa qualidade. A recuperação de áreas deterioradas, a fim de torná-las produtivas, requer muito tempo e gastos elevados, enquanto a lógica do agronegócio, em qualquer lugar do planeta, está voltada para o retorno rápido do investimento, com um mínimo de risco. Como já ocorrido com a soja nas décadas de 80 e 90, o atual crescimento do etanol dá-se pela incorporação de novos territórios a esse cultivo, e não pela recuperação de áreas improdutivas. A Cosan, maior produtora de açúcar e álcool do país, apontou esse caminho ao anunciar a construção de três

usinas em Goiás. Outro gigante do setor, a empresa Adecoagro, associou-se ao mega-investidor George Soros e está construindo uma usina no Mato Grosso do Sul, num investimento de R\$1,6 bilhão.

Um indicador do interesse externo pelo etanol brasileiro é a criação, em março deste ano, da *Brazil Renewable Energy Company* (Brenco), sob a liderança de Henri Philippe Reichstul, ex-presidente da Petrobras, e David Zylberstein, que comandou a Agência Nacional de Petróleo – ambos cargos exercidos no governo de Fernando Henrique Cardoso. Entre os participantes desse fundo, que planeja aplicar US\$ 2 bilhões na construção de 15 usinas, encontram-se o bilionário indiano Vinod Khosla, criador da *Sun Microsystems*, e o australiano James Wolfensohn, ex-presidente do Banco Mundial<sup>10</sup>. Tamanho ingresso de dinheiro só poderia provocar uma explosão nos preços das terras. Por conta do avanço da cana-de-açúcar, o preço do hectare no oeste do estado de São Paulo, região com tradição pecuária, disparou entre 2002 e 2007. De acordo com o levantamento do Instituto FNP, especializado em negócios rurais, um hectare na região de Ribeirão Preto passou de R\$ 9 mil para US\$ 21 mil. Em Presidente Prudente, no extremo oeste paulista, o salto foi de R\$ 3 mil para R\$ 6,2 mil. No embalo da chamada “inflação do etanol”, muitos fazendeiros vendem ou arrendam as propriedades e mudam-se com seus rebanhos para lugares mais distantes. “A cana avança sobre as áreas de grãos, laranja e pastagem”, afirma a analista de mercado Jacqueline Dettman Bierhals, do Instituto FNP<sup>11</sup>.

E para onde vai o gado depois que é expulso pelos canaviais? Os usineiros afirmam que a valorização das terras leva os pecuaristas a adotarem métodos modernos de criação intensiva, elevando a densidade do rebanho sem ampliar as áreas de pastagem. No entanto, a proporção de cabeças de gado por hectare teve um crescimento pífio no período de expansão dos canaviais, passando de 1,1 para 1,2. A suspeita é que boa parte desses rebanhos desloca-se, mesmo, para áreas de fronteira agrícola, já que a oferta de carne não diminuiu. O conceito chave, empregado pelo agrônomo Menezes para refutar a afirmação de que a produção de etanol não causa danos ambientais, é o “vazamento”, ou seja, a devastação indireta por meio da mudança geográfica de atividades produtivas para regiões de fronteira agrícola. A tragédia da soja na Amazônia Legal, vale a pena lembrar, não

se deu principalmente por sua implantação direta na floresta amazônica – embora isso também tenha ocorrido –, mas sim pelo plantio de grãos em áreas antes ocupadas por pastagens ou lavouras de subsistência, implantadas, por sua vez, no rastro da extração criminosa da madeira.

Os pesquisadores Carlos Eduardo F. Young e Priscilla G. Steffen, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), advertem que “se for comprovado que a produção do biocombustível está associada ao desmatamento (e também à redução da biodiversidade), é muito provável que a esperada explosão da demanda externa não se verifique e que o setor entre em crise”<sup>12</sup>. Essa possibilidade foi admitida pela ex-ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, quando afirmou que “a Amazônia deve ser preservada para preservar o próprio etanol”<sup>13</sup>. A saída de Marina do governo, após sucessivas derrotas em suas tentativas de proteger a floresta amazônica contra a expansão do agronegócio, repercutiu negativamente entre os ambientalistas do mundo inteiro. Ao deixar o cargo, ela queixou-se do esvaziamento das funções do Ministério do Meio Ambiente e da falta de apoio do Presidente Lula diante das críticas do Governador do Mato Grosso, Blairo Maggi, a seus esforços para deter a expansão do cultivo da soja na região amazônica. No mesmo dia em que Marina pediu demissão, a Câmara dos Deputados aprovou a medida provisória que aumenta de 500 hectares para até 1,5 mil hectares a área que pode ser cedida pela União, sem licitação, para o uso rural na Amazônia Legal.

Fora da Amazônia, a expansão acelerada dos canaviais tem causado graves problemas ambientais, comprovados por pesquisadores independentes. A queima da palha da cana, indispensável nos casos em que o corte é manual, além de matar os animais silvestres que se abrigam nos canaviais, polui a atmosfera, provocando doenças e afetando a qualidade de vida da população nas áreas próximas. Em outubro do ano passado, pesquisa conduzida por Willian César Paterlini, do Instituto de Química da Universidade Estadual de São Paulo (Unesp), demonstrou a influência das partículas emitidas pela queima da cana-de-açúcar no aumento dos casos de asma e hipertensão em Araraquara, cidade cercada por canaviais<sup>14</sup>. Em São Paulo, leis estaduais impuseram uma série de restrições às queimadas; nos demais estados, inclusive no Centro-Oeste, toda a colheita mecânica utiliza a queimada.

Outro tópico controverso do etanol diz respeito a um dos malefícios mais notórios das usinas – o vinhoto (também chamado de vinhaça), subproduto da destilação da cana-de-açúcar. Para cada litro de álcool, são produzidos cerca de 12 litros de vinhoto. Por muito tempo, esse resíduo foi jogado nos rios e nos córregos, destruindo grande parte da flora e fauna. A situação mudou na década de 70, quando se descobriu no vinhoto um excelente fertilizante, desde então usado nos próprios canaviais. Mas o produto, conduzido por dutos aos enormes tanques onde é armazenado, deve ser submetido a cuidados extremos – o menor acidente pode causar uma contaminação

**O risco é que a expansão do etanol reproduza ... os impactos ambientais e sociais negativos dos cultivos de biodiesel.**

com sérias consequências para os cursos de água. Há, ainda, um limite para sua absorção pela lavoura de cana, como lembra o engenheiro Francisco Alves, da Universidade Federal de São Carlos. “Os excessos do vinhoto penetram na terra, afetando o lençol freático, ou são levados pela chuva até rede hidrográfica”, explica. “Em grande quantidade, trazem um risco ainda mais grave, pois os canaviais se concentram na zona onde se forma o Aquífero Guarani, a bacia que abastece todo o Cone Sul”.

As entidades ambientalistas têm se empenhado em garantir que a produção de agrocombustíveis ocorra dentro de critérios comprováveis de sustentabilidade. O risco é que a expansão do etanol reproduza, numa escala ampliada, os impactos ambientais e sociais negativos dos cultivos de biodiesel, como a mamona, a soja e o dendê<sup>15</sup>. Um sinal dessa preocupação é o esforço das ONGs ambientalistas em aprovar mecanismos legais de controle do cultivo de agrocombustíveis em ecossistemas vulneráveis, especialmente no Cerrado e na Amazônia. Mas esse é um desafio difícil, em especial diante da falta de controle das autoridades sobre a situação no meio rural, da precariedade dos organismos de defesa ambiental, como o Instituto Brasileiro do

Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), e da enorme influência do agronegócio, sobretudo nas esferas estaduais. Uma pergunta que se impõe, acima de qualquer consideração técnica é: se o país abriga a imensidão de terras improdutivas que o agronegócio do etanol afirma existir, por que elas ainda não foram distribuídas na reforma agrária?

*\* Professor de Jornalismo na Faculdade Cásper Líbero, doutorando em ciência política na Universidade de São Paulo.*

<sup>1</sup> Versão reduzida de artigo publicado no *Le Monde Diplomatique* Brasil, dezembro de 2007, págs. 14/16.

<sup>2</sup> “Fiscalização encontra mil trabalhadores em condições degradantes no Pará” (02/07/2007). Disponível em: <<http://www1.folha.uol.br/folha/brasil/ult96u308917.shtml>>.

<sup>3</sup> Ver: <<http://www.portalunica.com.br>>.

<sup>4</sup> “Etanol do Brasil pode substituir 5% da gasolina até 2025, diz governo”. (22/03/2007). Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/03>>.

<sup>5</sup> “Risco de biocombustíveis para alimentação é tema de relatórios internacionais”, Agência Brasil (29/10/2007). Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/10/25/materia-10.25.3162862236>>.

<sup>6</sup> “Marcos Jank alerta para ‘inverdades’ sobre a expansão da cana”, ProCana.com (6/8/2007).

<sup>7</sup> “Estimativa de perda da área do Cerrado brasileira”, de R.B.Machado e outros, Conservação Internacional, Brasília (DF), julho de 2004, disponível em: <<http://arruda.rits.org.br/oeco/reading/oeco/reading/pdf/cerrado.pdf>>.

<sup>8</sup> “A queimada da cana e seu impacto socioambiental”, Manoel Eduardo Tavares Ferreira (22/9/2006). Adital – Agência de Informação Frei Tito para a América Latina.

<sup>9</sup> Cit. Carlos Tautz, “A corrida estrangeira pelo álcool brasileiro” (19/6/2007). Disponível em: <<http://www.outraglobalizacao.blogspot.com>>.

<sup>10</sup> “Etanol: o desafio do combustível verde”, Francisco Luiz Noel, in Problemas Brasileiros, nº 382, jul./ago. 2007, pp. 3-9.

<sup>11</sup> “Boom do álcool dobra valor de terra e usina”, Folha de S.Paulo (18/3/2007).

<sup>12</sup> “Consequências econômicas das mudanças climáticas”, Carlos Eduardo Frickman Young e Priscilla Geha Steffen. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/?seccion=8&edicao=22&id=236>>.

<sup>13</sup> “Amazônia terá teste de fogo em 2008”, Folha de S.Paulo (24/10/2007).

<sup>14</sup> “Consequências indesejáveis da queima da cana-de-açúcar”, 30 de outubro de 2007, Agência Fapesp.

<sup>15</sup> Veja o relatório “O Brasil dos Agrocombustíveis - Os impactos da lavoura sobre a terra, o meio e a sociedade” (abr./ 2008). Disponível em: <<http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=267964>>.

# O Brasil e o sistema multilateral de comércio: criação de capacidades

Christiane S. Aquino\* e Diego Z. Bonomo\*\*

Encontra-se em andamento, no governo e no setor privado brasileiros, um importante processo de “criação de capacidades” para a atuação do País no sistema multilateral de comércio. Essa atuação pode ser dividida em três vertentes: (i) integração regional; (ii) negociações, multilaterais e bilaterais, bem como contenciosos comerciais; e (iii) desenvolvimento e implementação de uma política industrial voltada para o comércio exterior. O processo consiste não somente na criação e qualificação de quadros técnicos, como também na progressiva capacidade de coordenação dos atores domésticos. O presente artigo pretende, nesse contexto, traçar as diferentes trajetórias da criação de capacidades nas três áreas, bem como explorar os desafios a serem enfrentados pelo Brasil.

O processo de criação de capacidades teve início com a aproximação entre governo e setor privado durante o período de reformulação da política comercial brasileira, iniciada com a redemocratização e intensificada, em meados dos anos 90, com o projeto de abertura condicionada da economia. Diferentemente de sua fase inicial, de caráter unilateral, a segunda etapa da liberalização econômica contou com maior capacidade técnica dos negociadores brasileiros e com maior – e progressiva – interação público-privada.

Na vertente da integração regional, a importância do Mercosul para este processo reside no fato de o bloco ter estabelecido os primeiros mecanismos institucionais para a participação do setor privado. Embora sua fase inicial tenha sido conduzida quase que exclusivamente pelos governos dos países membros, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, foi criado um órgão oficial de representação dos setores econômicos e sociais do bloco: o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES).

Além disso, a crescente percepção empresarial dos custos de sua não mobilização impulsionou o estabelecimento de mecanismos adicionais, como o Conselho Industrial do Mercosul (CIM) e a Associação de Empresas Brasileiras para a Integração no Mercosul (ADEBIM). Atualmente, há um número importante de iniciativas voltadas à criação de novos negócios; à coordenação de posições em matéria de política comercial e de investimento; e aos primeiros esforços de integração planejada de cadeias produtivas. Esse é o caso, por exemplo, do Conselho de Fabricantes de Autopeças do Mercosul (Merco-Parts), criado pelas quatro entidades de classe do setor para estimular processos de complementação industrial na região.

Não obstante as iniciativas descritas, a parceria público-privada no âmbito do bloco ainda apresenta espaço técnico e político para a exploração de todo o seu potencial. Sintoma disso é a notória carência de estudos amplos sobre as oportunidades de complementaridade nas cadeias do agronegócio, da indústria de transformação e dos setores de serviços relacionados à indústria. O resultado é que projetos de longo prazo acabam, por vezes, comprometidos pelas divergências do dia-a-dia das relações comerciais, que oscilam de acordo com a conjuntura econômica dos países membros e que sofrem o impacto da acelerada transformação da economia internacional.

Na vertente das negociações e contenciosos comerciais, o processo de criação de capacidades e de aproximação entre os setores público e privado começou a ser esboçado já na Rodada Uruguai, embora limitado às áreas agrícola e têxtil. No entanto, as negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) geraram externalidade positiva ao forçar o setor privado brasileiro a organizar-se para defender seus interesses. Como resultado surgiu, em 1997, a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), órgão que buscou coordenar a participação e o processo de influência do setor empresarial. No governo, o passo fundamental foi a criação da Seção Nacional da ALCA (SENALCA), cujo objetivo principal foi o estabelecimento de um canal formal de diálogo e consulta com os diversos setores da sociedade.

Embora importantes, tais iniciativas tiveram efeito limitado. A CEB, ator relevante no início das negociações regionais – como demonstrado durante a Reunião Ministerial da ALCA, em Belo Horizonte, em maio de 1997 – acabou tendo sua atuação restrita à

operacionalização de um sistema de consultas. Seu experiente quadro técnico, formado por funcionários da Confederação Nacional da Indústria (CNI), não conseguiu superar as assimetrias de influência no interior da organização em favor dos setores industriais mais defensivos. Assim, a entidade acumulou um importante instrumental técnico e de coordenação, mas sua capacidade de influência permaneceu limitada. A SENALCA, por sua vez, teve sua atuação diluída pela enorme heterogeneidade do grupo consultado e a conseqüente dificuldade na construção de consensos.

A Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) estabeleceu um marco decisivo no esforço de criação de capacidades no governo e no setor privado. Por ser complexa e envolver uma “diplomacia do concreto”, assim percebida por ambos, as negociações criaram o melhor ambiente para a integração público-privado. A criação do G-20, por exemplo, alicerçou-se na habilidade política e na força diplomática do Brasil, mas contou com o importante apoio técnico e político do setor privado, diretamente interessado nos resultados da negociação. Ao mesmo tempo em que conferiu liderança ao País no processo negociador, o G-20 e, posteriormente, o NAMA-11 passaram a funcionar como indutores do processo de criação de capacidades.

Na área agrícola destacou-se a criação e a atuação do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), mantido pelos setores mais dinâmicos e ofensivos do agronegócio brasileiro – óleos vegetais, carnes e açúcar e álcool. Na área industrial, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) procurou emular em sua própria estrutura o sucesso do Instituto em termos de qualificação técnica buscando, ao mesmo

tempo, maior independência de posicionamento. Com a contribuição da Federação para a constituição do ICONE e o apoio técnico e atuação coordenada deste com o Departamento do Agronegócio (DAGRO) da FIESP, criado em 2007, o setor privado procurou constituir o tipo de coordenação que não foi alcançada pela CEB. Aliada a novos grupos de consulta e coordenação encabeçados pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), a estrutura assegurou o rápido desenvolvimento de capacidades técnicas e maior coesão doméstica.

Processo semelhante ocorreu na área dos contenciosos comerciais. A disputa entre EMBRAER e Bombardier, na segunda metade dos anos 90, e o crescimento do interesse empresarial em levar barreiras comerciais ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC geraram externalidades positivas em matéria de criação de capacidades. No governo, esse processo refletiu-se no estabelecimento da Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) do MRE, em 2001; e no setor privado, na necessidade de formação de escritórios de advocacia brasileiros com equipes preparadas para atuar em controvérsias comerciais multilaterais. Para responder a tal necessidade, o próprio governo criou, em 2003, o “Grupo de Genebra”, sistema de estágio de jovens advogados na Missão do Brasil junto à OMC. Dada a dinâmica da negociação multilateral, o programa foi expandido com a abertura de vagas para profissionais de outras áreas do governo e representantes do setor privado.

Parte significativa dos participantes constituiu, no Brasil, grupos de discussão e pesquisa voltados à manutenção e ampliação da capacidade técnica. Este é o caso do Grupo de Estudos sobre Negociações Comerciais (GNC), criado em São Paulo pelo Grupo de Genebra, o ICONE, a FIESP e professores da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Universidade de São Paulo (USP). Também foram estabelecidos Núcleos de Estudo sobre Solução de Controvérsias (NESC) em Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro. Por fim, cabe destacar o trabalho desenvolvido no âmbito do Programa de Capacitação em Política Comercial (PCPC) da Embaixada do Brasil em Washington.

É na vertente da política industrial voltada ao comércio exterior, no entanto, que a criação de capacitação pouco avançou e faz-se ainda mais premente. São exemplos da baixa capacidade desenvolvida nessa área as experiências recentes de formulação de polí-

ticas públicas nas quais há pouca avaliação das práticas e medidas propostas à luz das regras do sistema multilateral de comércio. Um caso de grande relevância foi a aprovação da Medida Provisória 413, de 2007, que criou tarifas específicas<sup>1</sup> para determinados produtos com o objetivo de incrementar a arrecadação pública – no contexto do fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) – e combater o subfaturamento nas importações. Apesar de aparentemente legítima à luz do interesse público, a construção da medida mostrou desconhecimento das regras multilaterais de comércio e da posição defendida pelo Brasil na Rodada Doha – favorável à eliminação de tarifas desta natureza. Além disso, a aprovação da medida revelou a necessidade de maior coordenação doméstica.

**É na vertente da política industrial voltada ao comércio exterior ... que a criação de capacitação pouco avançou e faz-se ainda mais premente.**

## Desafios

Nesse contexto, cabe ao Brasil: (i) adensar a coordenação intra-governo e público-privada; e (ii) reforçar o atual processo de multiplicação de “conhecedores” das regras multilaterais de comércio, seja no setor público, seja no privado. É com base na criação de capacidades, por exemplo, que o setor privado estará habilitado a fazer uso eficiente do sistema de solução de controvérsias da OMC, conhecendo melhor seus limites e suas oportunidades. No governo, quadros aptos a reconhecer leis e programas com eventuais aspectos de incompatibilidade com as regras multilaterais permitirão ao País tratar de forma adequada as crescentes barreiras a seus produtos de exportação e a evitar a implementação de medidas que possam ser questionadas por outros parceiros comerciais.

No âmbito regional, o aprimoramento dos quadros poderá contribuir para o desejado aprofundamento do processo de integração,

com vistas à construção de mecanismos sofisticados para resolver as questões institucionais do bloco. Importante paralelo pode ser traçado, nesse sentido, com a experiência europeia de aprofundamento do Mercado Único nos anos 80, iniciativa para a qual foi fundamental a constituição de amplo corpo de especialistas voltado à harmonização de políticas e práticas dos países membros – hoje, uma das principais tarefas do Mercosul.

Cabe ressaltar, ainda, que, com o ressurgimento do debate doméstico sobre política industrial<sup>2</sup>, o conhecimento das regras da OMC tornou-se ferramenta fundamental para “blindar” a atual estrutura de apoio à produção, tanto no que se refere à adequação das iniciativas em vigor quanto no que tange à elaboração de novas medidas dentro do *policy space* hoje existente.

Essa necessidade de especialização e de coordenação está também refletida na provável emergência da agenda “pós-Doha” da OMC, que deverá incluir questões com grande intersecção entre política comercial e outras áreas de políticas públicas, como investimentos, concorrência, energia e meio ambiente. Elementos dessa nova situação já são visíveis no tratamento de temas como o comércio de bens remanufaturados, que envolve questões de aspectos econômico, ambiental e de defesa do consumidor.

A complexidade de um sistema multilateral de comércio em constante evolução exige, cada vez mais, refinamento das instituições, coordenação contínua e aperfeiçoamento dos quadros que compõem o processo de formulação da política comercial do Brasil.

*\* Diplomata. Atuou na Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), em Brasília, e atualmente serve na Embaixada do Brasil em Washington.*

*\*\* Diretor Executivo do Brazil Information Center (BIC), entidade de representação de empresas e associações empresariais brasileiras em Washington.*

<sup>1</sup> As referidas tarifas não estão sendo aplicadas porque dependem de regulamentação doméstica.

<sup>2</sup> São marcos deste processo: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2003; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007; e a nova Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008 como segunda etapa da PITCE.