

# Pontes

ENTRE O COMÉRCIO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

- 1 Rodada Doha: chegamos muito perto, mas não chegamos lá...
- 3 TRIPS: daqui para onde?
- 5 Serviços educacionais no GATS: desafios para o Brasil  
*Umberto Celli Junior*
- 7 Bens e Serviços Ambientais no Brasil  
*Cecília Häsner e Shigeo Shiki*
- 9 Liberalização Comercial, Emprego e Redução da Pobreza: resultados indiretos e questionados  
*Viviane Ventura-Dias*
- 11 Políticas públicas para a exportação de investimentos nos BRICs
- 12 Novos atores para o desenvolvimento sustentável: as instituições financeiras
- 14 Biocombustíveis e sustentabilidade: a certificação é a resposta?
- 17 A "apreciação" das exportações agrícolas brasileiras: novo impulso à Rodada do Desenvolvimento  
*Thalis Ryan de Andrade*

## Rodada Doha: chegamos muito perto, mas não chegamos lá...

Pela terceira vez consecutiva, uma reunião ministerial da Rodada Doha da OMC, que tinha como objetivo alcançar um acordo sobre modalidades de agricultura e acesso a mercado de bens não-agrícolas (NAMA, sigla em inglês), terminou em fracasso.

Após o colapso de 29 de julho, é virtualmente impossível que os ministros concluam um acordo de Doha em um futuro próximo. O futuro das novas negociações comerciais multilaterais é bastante incerto, principalmente devido às eleições que ocorrem nos Estados Unidos da América (EUA), em novembro próximo, e na Índia, em 2009. Outro fator que agrega incerteza é a falta de clareza quanto aos interesses políticos dos EUA de dar ou não continuidade aos acordos da OMC, seja por parte do Congresso seja da nova administração presidencial.

Alcançar um acordo neste ano deveria ter sido mais fácil que nos dois anos anteriores, pois os progressos alcançados pelos negociadores desde setembro passado deram aos Membros da OMC uma idéia mais clara dos ganhos a serem alcançados com as complexas negociações agrícolas.

Um retrospecto da mini-ministerial mostra que é possível que o elemento de maior surpresa não tenha sido o colapso, mas sim o quão perto os ministros chegaram de um acordo. Segundo Pascal Lamy, Diretor Geral da OMC, os negociadores solucionaram, durante nove dias de duras negociações, por volta de 85%

dos impasses sobre modalidades, que incluem fórmulas e números para os futuros limites tarifários e de subsídios. Chegou-se a um acordo para dezoito dos vinte temas relacionados a agricultura e NAMA. Divergências relativas a medidas de salvaguarda especial (SSM, sigla em inglês), entretanto, persistiram, e o tema "algodão" não foi abordado - para infelicidade dos africanos, que sofrem com os efeitos dos subsídios ao algodão estadunidense.

O grupo de potências comerciais G-7 (Austrália, Brasil, China, UE, Índia, Japão e EUA) também não foi capaz de acordar um nível mínimo para o qual o SSM entraria em vigor. Os EUA mantiveram-se firmes em sua posição de 40% de aumento do volume de importações, afirmando que esse era o valor mais baixo que poderiam aceitar para SSM que excedesse os níveis tarifários consolidados. China e Índia, de outro lado, insistiram que o limite de 40% era muito alto para assegurar que agricultores não fossem prejudicados pelo aumento de importações agrícolas subsidiadas provenientes de países desenvolvidos (PDs) e pediram que as salvaguardas mais altas fossem utilizadas a

## Você sabia?

Que entre 1947 e 1998 foram concluídos 12 acordos multilaterais de comércio, ao passo que entre 1999 e 2008 não houve nenhum? A OMC, entretanto, não esteve parada durante esses últimos anos...

### Fatos básicos da OMC desde 2008:

- Número de disputas: 378 (245 só na última década)
- Ascensão de novos Membros: 21
- Desde 2007, os 12 novos Membros representam cerca de US\$ 1,4 trilhões em importações (um décimo das importações mundiais), tendo tais países triplicado o volume de suas importações em 2000.

### Os três primeiros anos da OMC foram de intensivas negociações:

- Conclusão do Acordo sobre Tecnologia da Informação em 1996: eliminação de tarifas para computadores e semicondutores
- Conclusão dos Acordos sobre Serviços Financeiros e Telecomunicações Básicas em 1997: primeiras investigações sobre o comércio de serviços; e
- Compromisso de "ciberespaço" livre de tarifas em 1998: *emails* e transferência de dados.

Desde então não houve mais acordos multilaterais...

Fonte: Progressive Policy Institute



International Centre for Trade  
and Sustainable Development



DIREITO GV  
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

## Editorial

Estimado(a) leitor(a),

A Equipe Pontes tem o prazer de apresentar-lhes o novo formato da publicação *Pontes entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável*. Além de mudanças visuais, a nova configuração da revista apresenta uma seção que traz publicações recentes sobre comércio e desenvolvimento sustentável de relevância para a região.

A edição de agosto de 2008 apresenta uma análise sobre o fracasso das negociações da Rodada Doha da OMC em julho passado, assim como um quadro dedicado à Medida de Salvaguarda Especial - tema que levou a mini-ministerial ao fracasso em julho. A seção intitulada "OMC em foco" traz, ainda, um editorial sobre a situação atual das negociações sobre TRIPs na OMC. Além disso, o presente número conta com dois artigos sobre serviços no Brasil: um dedicado à análise de serviços educacionais, assinado por Umberto Celli; e outro sobre serviços e bens ambientais, de autoria de Cecília Hanser e Shigeo Shiki.

Há três artigos que compõem a seção seguinte, intitulada "Outros temas multilaterais": o primeiro versa sobre a relação entre comércio internacional e pobreza, artigo de autoria de Viviane Ventura-Dias. O segundo faz uma análise sobre investimentos externos diretos com origem nos países BRICs; e o terceiro avalia os novos atores para o desenvolvimento sustentável: as instituições financeiras.

O sexto artigo que compõe a série sobre biocombustíveis trata dos entraves e oportunidades relacionados à certificação dessa fonte energética. Por fim, Thalís Ryan de Andrade traça uma análise sobre as oportunidades que se abrem ao Brasil no contexto de alta no preço dos alimentos.

Esperamos que o conteúdo e a configuração desta edição da publicação *Pontes entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável* lhes agradem. Colocamo-nos à disposição para eventuais sugestões e comentários.

Encorajamos nossos leitores a consultar também nossa publicação quinzenal (*Pontes Quinzenal*) e a visitar o novo site do ICTSD: [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

Atenciosamente,

Equipe Pontes

partir de um volume de importação de 10% ou 15%. Diversos países em desenvolvimento (PEDs), inclusive os membros do G-33, apresentaram propostas similares.

Susan Schwab, Representante Comercial dos EUA, afirmou, por sua vez, que um limite muito baixo poderia significar um retrocesso em relação a décadas de liberalização comercial. Oficiais indianos rebateram a afirmação dizendo que a possibilidade de mal uso de SSM é muita baixa. Os PEDs dificilmente imporiam medidas de salvaguarda sobre alimentos cujos preços estão em alta.

## Posições e opiniões sobre o insucesso da Rodada

As primeiras reações dos governos ao colapso da mini-ministerial não foram caracterizadas pelas acusações que marcaram colapsos similares no passado. EUA e Índia restringiram suas acusações mútuas apenas à questão da intransigência em relação a SSM. A UE indicou ter tentado balancear cortes a seus subsídios agrícolas com acesso aos mercados industriais e de serviços de PEDs, apesar de não tocar em acesso a seus mercados agrícolas (conforme pretendiam os EUA). Apesar dessas disputas menores, todos concordaram com o fato de que um acordo esteve muito próximo de concretizar-se.

Somente o futuro dirá se os Membros conseguirão dar sequência às negociações, partindo do ponto de onde estavam antes do colapso. Apesar de diversos pedidos para que se retenha o que foi colocado na mesa de negociações em Genebra, é verdade que os governos não estão obrigados a cumprir os compromissos apresentados durante a ministerial.

O risco é, portanto, que, apesar do não questionamento enfático pelos Membros, a Rodada perca força nos próximos meses. Não se deve perder de vista que diversos PEDs nunca estiveram convencidos da necessidade de uma nova rodada de negociações comerciais e somente concordaram com o lançamento da Rodada Doha após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, quando ajustou-se que uma "rodada para o desenvolvimento" ajudaria a balancear certas regras comerciais multilaterais. Outro ponto sensível é que interesses da própria UE na Rodada Doha diminuíram, na medida em que temas como regras para investimentos externos e políticas de concorrência saíram da mesa de negociação devido a objeções de PEDs.

As opiniões dos especialistas tocam em questões um tanto sistêmicas sobre os compromissos e o gerenciamento do comércio internacional. Patrick Messerlin, professor de Economia do Institut d'Etudes Politiques de Paris, por exemplo, afirma que, sem os compromissos objetivados para essa Rodada, PEDs como Brasil e Índia podem dobrar ou até triplicar suas tarifas industriais sem sofrer penalidades. Por isso, acredita que consolidar as tarifas nos atuais níveis aplicados (que são baixos) asseguraria que não sejam elevadas, por exemplo, de 12 a 30% nos PEDs. Messerlin ressaltou que o maior valor da Rodada Doha seria, assim, o de prevenir um retrocesso comercial, especialmente no caso de uma séria crise econômica global.

## Próximos passos: qual o futuro do comércio internacional multilateral?

A atual mudança no equilíbrio há até pouco tempo existente entre as principais potências econômicas globais alterou o processo de desenvolvimento das regras comerciais. Segundo Sandra Polaski, do *Carnegie Endowment for International Peace*, o fato das negociações terem fracassado por conta de uma disputa em SSM confirma que os sete anos de negociação coincidiram com o rápido crescimento de China, Índia e demais economias emergentes como importantes exportadores, mercados de importação e negociadores de peso. Tais países passaram a exigir que temas que afetem seu desenvolvimento sejam levados em consideração. Qualquer acordo alcançado será substancialmente diferente do regime comercial atual, o que conseqüentemente significará um melhor negócio para os PEDs, na opinião de Sandra Polaski.

É importante ressaltar, entretanto, que os PEDs possuem interesses comerciais distintos, evidenciados durante a mini-ministerial em julho passado. O Brasil, por exemplo, concordou com os limites de SSM propostos por Pascal Lamy, ao passo que os demais países do G-20, como China e Índia, não compartilharam desse posicionamento. Ao serem questionados sobre uma possível separação do G-20 por essa e outras divergências, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, e o Ministro de Comércio da Índia, Kamal Nath, ressaltaram que o G-20 - formado em 2003 como um grupo de PEDs formalmente opostos à proposta conjunta sobre agricultura de EUA e UE - nunca teve uma posição comum relativa a parâmetros para SSM. O que esses líderes celebram é o fato de as regras comerciais não serem mais elaboradas somente pelos países ricos; as posições de PEDs passam a ter cada vez mais influência no processo negocial.

Tradução e adaptação de artigo originalmente publicado em *Bridges Weekly Trade News Digest* vol. 12, n. 27, 07 ago. 2008.

## O Mecanismo de Salvaguarda Especial

Muitos atribuem o colapso da mini-ministerial de julho passado ao impasse em relação ao Mecanismo de Salvaguarda Especial (SSM, sigla em inglês) sob o qual países em desenvolvimento (PEDs) poderiam aumentar temporariamente suas tarifas de importação com o objetivo de proteger seus agricultores de queda nos preços agrícolas e importações massivas repentinas.

Durante a ministerial, Pascal Lamy, Diretor Geral da OMC, propôs que as tarifas excedessem os atuais limites tarifários consolidados somente se o nível de importação aumentasse mais de 40% em relação à média dos três anos anteriores. Nestes casos, os PEDs poderiam ultrapassar seus limites consolidados em até 15%. No caso das salvaguardas, só seria possível que estas excedessem tais limites em apenas 2.5% das linhas tarifárias do ano em questão.

Países como China, Costa do Marfim e Filipinas - os quais apresentam tarifas consolidadas baixas e um grande número de produtos especiais - constituem exemplos de Membros que provavelmente precisarão impor medidas de salvaguarda que excedem os limites tarifários consolidados. No entanto, os Estados Unidos da América (EUA), expressaram preocupação em relação ao fato de que o SSM poderia permitir que países como a China aumentassem drasticamente as tarifas de alguns produtos - por exemplo, as tarifas para a soja, atualmente consolidadas em 3%, poderiam passar a 18% com base na proposta de Lamy. Apesar de ser também um grande exportador de produtos agrícolas, o Brasil não se posicionou contra a proposta de Lamy - como fizeram Índia e China -, pois o alto protecionismo das salvaguardas agrícolas seria prejudicial às suas exportações agrícolas.

Um estudo que examina historicamente a frequência de aumentos repentinos de importação em seis países (Indonésia, China, Filipinas, Equador, Senegal, e Ilhas Fiji), concluiu que os volumes de importação excederam as médias dos três anos precedentes em apenas 20% dos casos, e somente em 10% das ocorrências, as importações excederam a média em 40%. Se esta análise histórica aplicar-se a outros países, a proposta de SSM feita por Lamy seria acessível em somente metade de todos os casos de aumento repentino das importações.

Para os exportadores, somente um SSM atrelado ao volume de importações restringiria o acesso a mercado. Atrelado a preços agrícolas, o SSM importaria tarifas adicionais equivalentes a apenas 85% da queda de preço. Sob tal cenário, os produtos importados continuariam mais baratos que os produtos nacionais e seguiriam refletindo a demanda.

## TRIPS: daqui para onde?

Questões concernentes aos direitos de propriedade intelectual não foram a causa do fracasso das negociações da Conferência mini-ministerial da OMC, ocorrida em julho deste ano. Contudo, as negociações de alto nível a respeito do TRIPS representaram a primeira tentativa séria de discutir aspectos controversos em matéria de propriedade intelectual durante a Rodada Doha. Se as negociações chegarem ao fim, o futuro das discussões sobre TRIPS devem seguir o plano sugerido pelo mediador da mini-ministerial, Jonas Gahr Støre, mas tal expectativa certamente não garante uma solução rápida em um futuro próximo.

Três tópicos da pauta têm bloqueado as negociações de propriedade intelectual (PI) desde o lançamento da Rodada Doha em 2001: (i) a extensão das fortes proteções atualmente conferidas a aguardentes e vinhos para todos os produtos vinculados a indicações geográficas (IGs); (ii) a obrigatoriedade de que os pedidos de patentes revelem a origem de qualquer recurso genético e/ou associado a conhecimentos tradicionais de suas invenções; e (iii) a criação de um registro especial de IGs para vinhos e aguardentes. Todas essas são questões que se encontram na agenda de discussões há algum tempo.

Na Conferência mini-ministerial em Genebra, o Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy, delegou a tarefa de "desenrolar" essas questões ao Ministro das Relações Exteriores da Noruega, Jonas Gahr Støre. O chanceler esperava incentivar os Membros a intensificar as discussões relativas ao Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, sigla em inglês) como parte de um acordo sobre modalidades. Ao longo dos 10 dias do evento, Støre convocou diversas consultas informais, nas quais foram discutidos elementos específicos para um acordo mais abrangente. A impressão geral foi de avanço nessas negociações.

### Momento anterior

Nos meses que antecederam à Conferência, temas relacionados a TRIPS progrediram substancialmente. Em 26 de maio, uma coalizão inédita entre países desenvolvidos (PDs) e países em desenvolvimento (PEDs) anunciou concordar em incluir o tema PI no processo horizontal da Rodada Doha. O grupo defendeu a inclusão dos três tópicos controversos no pacote *single undertaking* da Rodada. Apoiada por novos Membros, a coalizão enviou um esboço sobre modalidades que detalhava os parâmetros-chave para as negociações dos textos finais correspondentes a cada questão.

*...uma coalizão inédita entre PDs e PEDs anunciou concordar em incluir o tema PI no processo horizontal da Rodada Doha.*



A coalizão - liderada por Brasil, União Européia (UE), Índia e Suíça - incluiu mais de 100 Membros da OMC. A proposta apresentada pelo grupo, contudo, não obteve apoio de todos. Austrália, Canadá, Chile, México, Nova Zelândia, Coreia do Sul, Taiwan e Estados Unidos da América (EUA) apresentaram fortes objeções e rejeitaram o chamado "paralelismo artificial" entre as três questões de PI. Para esses países, cada um dos tópicos de TRIPs possui seus próprios termos de referência, bem como suas próprias peculiaridades. Além disso, acrescentaram que os interesses de cada Membro a respeito do conteúdo e que possíveis resultados para cada questão variarão consideravelmente. Como exemplo, apontaram as IGs, sobre as quais mesmo quanto os objetivos mais básicos há fortes divergências. Esse grupo de resistência também sustentou que a inclusão de PI nas negociações horizontais sobre modalidades dos setores industrial e agrícola consistiria em considerável obstáculo ao avanço das negociações da Rodada.

### Støre: tentativas para romper o impasse

Dentre as três questões, o registro de vinhos e aguardentes provou ser a menos trabalhosa ao chanceler norueguês, em decorrência do amplo consenso acerca da existência de um mandato, no seio do acordo TRIPs, para negociar a questão. Nessa agenda, a atenção voltou-se para a criação de um sistema multilateral de notificação e registro de IGs para vinhos e aguardentes passíveis de proteção. Tal mandato foi, de fato, confirmado pela Declaração Ministerial de Doha, em 2001. Os temas que prevaleceram nas discussões informais foram a distinção entre o registro e a extensão de IGs e a relação entre TRIPs e a Convenção de Biodiversidade (CBD).

Historicamente, os principais pontos de divergência concentram-se na participação no registro, bem como suas consequências e efeitos legais. Membros como a UE desejam que todos os demais participem do registro. Nesse sentido, Bruxelas defende a exigência de que os países consultem a base ao tomar decisões a respeito de registro, proteção de marcas e IGs, de acordo com leis nacionais. Outros Membros - como Argentina, Austrália, Canadá e EUA - sugerem, entretanto, que a participação no sistema seja voluntária e que os Membros garantam a inclusão de disposições nos procedimentos para consulta prévia à base de dados para decisões relativas à proteção de vinhos e aguardentes.

Diante desse quadro, Støre assumiu a delicada missão de questionar se o registro deveria ser considerado pelas autoridades nacionais quando da tomada de decisões sobre IGs, bem como se as negociações deveriam tratar da necessidade de enxergar as informação contidas no registro e a possível natureza genérica do produto como requisito primordial. No que tange à participação, os Membros também foram convidados a considerar se a adesão mais ampla ao registro deveria ser condicionada a um entendimento sobre as consequências legais do registro e ao tratamento conferido pela legislação doméstica a tais consequências. O tratamento especial e diferenciado a PEDs e países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) também integrou a pauta.

### Extensão de IGs

Alinhado à posição longamente defendida por UE, Suíça e alguns PEDs, o esboço sobre modalidades apresentado pela grande coalizão na Conferência estenderia a todos os produtos

o atual nível de proteção adicional estabelecido pelo acordo TRIPs a vinhos e aguardentes. A postura adotada por UE e seus aliados tem mostrado ser crescentemente oposta à de países como Argentina, Austrália, Canadá, Chile, Coreia e EUA, uma vez que muitos produtos vinculados a IGs possuem nomes genéricos em todo o mundo. Conforme apontado pelo Professor Frederick M. Abbot (ver <http://ictsd.net/i/publications/16949/>), para os EUA, a extensão de maior proteção a demais produtos agrícolas (e outros produtos não-agrícolas) consistiria numa tarefa árdua. A indústria local de alimentos, por exemplo, consideraria a extensão geográfica problemática, já que os restaurantes freqüentemente utilizam nomenclaturas geográficas para seus produtos.

Dado esse complexo pano de fundo, o Ministro Støre abordou a extensão das IGs de forma cautelosa. O componente primário do pacote de modalidades proposto incluía o reconhecimento de três fatores: (i) a relevância econômica e jurídica da extensão da proteção para além de vinhos e aguardentes; (ii) a contínua necessidade de melhor compreensão de suas implicações; e (iii) a necessidade de definir um programa de trabalho que ponderasse as diferentes visões dos participantes. A respeito desse último ponto, potenciais problemas incluem a cobertura que TRIPs concede (relativa a IGs) a outros produtos que não vinho e aguardentes; as implicações legais da extensão das IGs para os detentores de marcas registradas (ou outros sinais de identificação); os efeitos sobre produtos não originários das localidades protegidas nos mercados de terceiros países; e a aplicação das exceções existentes para vinhos e aguardentes a outros produtos.

### A exigência da revelação de origem

Negociar a exigência de revelação de origem na Rodada Doha tem sido uma reivindicação de cerca de 100 PEDs, entre os quais Brasil e China. Esses países consideram a exigência necessária para prevenir a concessão de patentes que utilizam recursos biológicos ou conhecimentos tradicionais sem o reconhecimento e compensação adequados. Defende-se que prevenir a biopirataria é importante para garantir uma relação de complementaridade entre o Acordo TRIPs e a CBD, os dois diplomas mais importantes sobre o tema. Durante o longo processo de negociações da Rodada, UE e Suíça mantêm-se neutras, mas "simpatizam" com o conceito de revelação de origem, ainda que não por meio de uma reforma de TRIPs.

Dado tal panorama, Støre buscou chegar a algum tipo de consenso. As modalidades apresentadas propunham que os Membros reconhecessem, antes de mais nada, certos parâmetros que guiassem futuros trabalhos sobre a relação entre TRIPs e CBD e estabelecessem um programa de trabalho para tais negociações.

Questões específicas que ainda necessitam ser trabalhadas incluem: (i) como evitar a concessão de patentes que utilizem recursos genéticos sem a devida revelação; (ii) como guiar os regimes nacionais a adequarem-se ao consentimento previamente informado, bem como ao acesso e compartilhamento de benefícios sob termos mutuamente acordados; (iii) como munir os escritórios de patentes das informações necessárias à patenteabilidade dessas áreas; e (iv) como preservar o sistema de patentes como fomentador de inovação.

Tradução e adaptação de artigo originalmente publicado em *Bridges Weekly Trade News Digest*, vol. 12, n. 27, 07 ago. 2008.

*... os principais pontos de divergência concentram-se na participação no registro, bem como suas consequências e efeitos legais.*

# Serviços educacionais no GATS: desafios para o Brasil

Umberto Celli Junior\*

O artigo contextualiza a temática dos serviços educacionais prestados pelo setor público sob a regulamentação do GATS. Analisa-se aqui a questão se esses serviços poderiam ou não estar sujeitos a regras de liberalização comercial ou vistos sob uma perspectiva mercantilista, com enfoque no caso do Brasil e de como o país tem apresentado suas propostas de liberalização nas Rodadas de negociação da OMC.

O Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS, sigla em inglês) aplica-se a todas as medidas adotadas pelos Membros da OMC que afetem o comércio de serviços. São medidas de governos e autoridades centrais, regionais e locais, bem como de órgãos não-governamentais no exercício de poderes delegados, editadas em forma de lei, regulamento, regra, procedimento ou decisão administrativa, entre outras. Em geral, elas envolvem a compra, o pagamento ou a utilização de um serviço que um Membro deseja ver oferecido ao público em geral, o que envolve a presença, inclusive comercial, de pessoas oriundas de um Estado Membro no território de outro.

Apesar de a expressão "medidas que afetem o comércio de serviços" não ter sido definida no GATS, costuma-se interpretá-la de forma bastante ampla e extensiva. Assim, em princípio, todas as medidas governamentais relacionadas ao comércio de serviços estariam virtualmente abrangidas por esse acordo. Tanto é que, no caso *European Communities - Regime for Importation, Sale and Distribution of Bananas*, o Órgão de Apelação da OMC afirmou não haver nada nos artigos relativos às "medidas que afetem o comércio de serviços" que pudessem sugerir uma interpretação restritiva da aplicação do GATS.<sup>1</sup>

Fora do alcance ou da abrangência do GATS estão os serviços prestados, em qualquer setor ou modo, no exercício da autoridade governamental. Ou seja, serviços que não sejam prestados em bases comerciais (i.e., cuja prestação não tem o lucro como objetivo), nem em concorrência com um ou mais prestador de serviço. Dentre eles, figuram serviços públicos, tais como os serviços do corpo de bombeiros, seguridade social, polícia e operações de bancos centrais.

Contudo, muitos serviços prestados no exercício da autoridade governamental, como os de educação e saúde, são também prestados por entidades privadas, ou até mesmo apenas por elas, o que coloca tais serviços no âmbito do GATS. No âmbito do Mercosul, o assunto suscita controvérsias entre especialistas; afinal, são serviços de provimento obrigatório pelo Estado e constituem direito fundamental da população. Por essa razão, argumenta-se que não poderiam estar sujeitos a regras de liberalização comercial ou vistos sob uma perspectiva mercantilista incompatível com objetivos de inclusão social. Algumas análises formuladas por acadêmicos no Brasil e na Argentina chegam a sugerir que o enquadramento desses setores como passíveis de liberalização comercial levaria, no limite, à sua descaracterização como serviços de caráter e domínio essencialmente públicos, esvaziando a função do Estado como seu principal provedor e garantidor de seu acesso universal.

*Fora do alcance  
ou da abrangência  
do GATS estão os ser-  
viços prestados (...)  
no exercício da  
autoridade  
governamental.*

No caso dos serviços educacionais, a questão é ainda mais sensível. Não há dúvidas de que o investimento na educação seja o maior instrumento de inclusão social e de desenvolvimento econômico de um país. Não pode, pois, o Estado eximir-se da responsabilidade de garantir o acesso universal à educação com qualidade - sobretudo à básica - que, no Brasil é formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.<sup>2</sup> Quanto ao ensino superior, cabe ao Estado criar um sistema educacional que assegure igualdade de oportunidades de acesso às universidades públicas e que seja capaz de fomentar a pesquisa e o avanço tecnológico, dentre outros objetivos.

O que se observa, no entanto, é que em muitos países, por variadas razões, o Estado deixou de desempenhar ou não tem sido capaz de desempenhar de modo eficiente essa função. Isso abriu espaço para o ingresso de várias entidades privadas no mercado, muitas das quais passaram a fornecer educação básica de melhor qualidade e maiores oportunidades de acesso ao ensino superior. Há, assim, uma convivência no setor de educação entre serviços prestados no exercício da autoridade governamental (entidades públicas sem finalidade lucrativa) e entidades privadas que operam em bases comerciais. São exatamente os serviços educacionais prestados por estas últimas que podem ser objeto de liberalização nos termos do GATS.

Os serviços educacionais no GATS encontram-se subdivididos em cinco subsetores:

1. educação primária;
2. educação secundária;
3. educação superior;
4. educação para adultos; e
5. outros serviços relacionados à educação.<sup>3</sup>

Em face do impacto social do setor, os avanços nas negociações para a liberalização do mercado têm sido modestos. Na atual Rodada Doha de negociações comerciais multilaterais, Membros com posições mais ofensivas, tais como Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos da América (EUA), têm concentrado suas solicitações de acesso a mercados predominantemente em subsetores de educação superior.

Recentemente, em pedido plurilateral formulado por Austrália, China-Taiwan, Malásia, EUA e Nova Zelândia e coordenado por este último<sup>4</sup>, Brasil e Argentina foram solicitados a apresentar ofertas de acesso ao mercado de serviços de ensino técnico e profissional pós-segundo grau e de serviços de ensino destinados à obtenção de título universitário ou equivalente.

Os demandantes pleitearam a apresentação de ofertas e de compromissos em todos os modos de prestação. Para os modos 1 (serviços transfronteiriços - e.g., educação à longa distância) e 2 (consumo no exterior - e.g., remoção de barreiras para validação de títulos), os demandantes solicitaram a inscrição de compromissos sem restrição de acesso a mercado e tratamento nacional. Para o modo 3 (presença comercial - e.g. estabelecimento de campi de suas Universidades nos Membros demandados), a inscrição de compromissos sem restrição de acesso a mercado e tratamento nacional ou a inscrição temporária relativa à participação acionária estrangeira em entidades privadas nacionais. Finalmente, para o modo 4 (movimento temporário de pessoas físicas), foram demandados compromissos que permitissem a entrada de pessoas físicas na área de educação, sem especificação de alguma categoria em particular. Não coincidentemente, Austrália, Nova Zelândia e EUA estão entre os maiores demandantes do setor, até pelo fato de serem países de língua inglesa, o que facilita a difusão de material didático e das atividades de seus professores.

O Brasil não assumiu compromissos em serviços educacionais na Rodada Uruguai nem apresentou ofertas na atual Rodada Doha. Apesar disso, seu mercado de serviços no ensino superior é relativamente aberto. Não existem restrições à participação de capital estrangeiro nas entidades privadas de ensino superior e grupos estrangeiros têm adquirido participação acionária em muitas dessas instituições. O ensino superior privado apresentou um crescimento de 184% nos últimos dez anos em número de instituições, o que fez com que a oferta de vagas aumentasse mais que a demanda. A concorrência acirrada tem levado algumas instituições de menor porte a encerrarem suas atividades, ao passo que grandes grupos ficam cada vez mais fortalecidos. A educação superior já é a terceira área de maior número de fusões e aquisições no país. Impulsionados pela venda de suas ações na Bolsa de Valores, grandes grupos universitários adquiriram trinta instituições de ensino superior somente no primeiro semestre de 2008. Mais de 50% das ações das universidades disponíveis na Bolsa de Valores foram compradas por investidores estrangeiros.

*O Brasil não assumiu compromissos em serviços educacionais na Rodada Uruguai nem apresentou ofertas na atual Rodada Doha.*

a possibilidade de cursarem disciplinas fora de seu país com equivalência de créditos. O segundo aspecto, negativo, é que a educação corre o risco de ser vista como mero negócio (mercantilismo) e que as instituições privadas, especialmente as de capital aberto, passem a oferecer cursos que não estejam em sintonia com as necessidades da sociedade brasileira.

Esse movimento deve ser analisado sob dois aspectos: o primeiro, positivo, é que o aporte de investimentos, principalmente estrangeiros, estimula a concorrência no setor, o que pode levar a um aprimoramento na busca por um ensino de melhor qualidade. Além disso, o fato de os grupos estrangeiros possuírem universidades em vários continentes facilita o intercâmbio de estudantes, aos quais, muitas vezes, é oferecida

Em qualquer desses cenários ou aspectos, é fundamental o exercício do controle das atividades dessas entidades privadas pela autoridade competente que, no Brasil, é o Ministério da Educação e Cultura (MEC). Devem essas instituições cumprir rigorosamente as diretrizes e bases da educação nacional contidas na Lei de Diretrizes e Base para atender às necessidades do país. Por outro lado, a convivência e, porque não dizer, concorrência, com entidades privadas, deve servir de estímulo para que o Estado invista cada vez mais nas universidades públicas, injetando recursos para a realização de pesquisas de interesse para o desenvolvimento econômico e social do país.

*Um dos grandes desafios para o Brasil é, portanto, continuar a investir maciçamente nas universidades públicas...*

Asseguradas essas condições, seria perfeitamente plausível assumir compromissos de liberalização no GATS, especialmente no modo 3, até porque, conforme visto, não existem restrições à participação de capital estrangeiro em entidades privadas de ensino superior. Universidades brasileiras, públicas ou privadas, poderiam, assim, estabelecer campi em outros países, especialmente na América do Sul, o que incrementaria o processo de integração cultural. No modo 1, poderiam também ser assumidos alguns compromissos, já que existe uma demanda interna muito grande por cursos de educação à distância ou não presenciais. Por fim, no modo 4, professores e pesquisadores poderiam ter maior facilidade de acesso de trabalho em universidades estrangeiras com a inscrição no GATS de alguns compromissos.

Um dos grandes desafios para o Brasil é, portanto, continuar a investir maciçamente nas universidades públicas com o objetivo de aprimorar sua capacidade de desenvolver pesquisas que possam colaborar com o desenvolvimento econômico, social e tecnológico do país e, ao mesmo tempo, permitir a expansão equilibrada do setor privado, inclusive o estrangeiro. Entende-se, portanto, que o Brasil já estaria apto a dar, progressivamente, os primeiros passos rumo à consolidação dessa abertura no âmbito do GATS, com ênfase, conforme salientado, no modo 3.

\* Professor de Direito Internacional da Universidade de São Paulo. Coordenador do Projeto de Pesquisa "Negociações Comerciais em Serviços e Políticas de Desenvolvimento: interesse brasileiro, políticas públicas e inclusão social", financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP.

<sup>1</sup> Relatório do Órgão de Apelação. WT/DS27, par. 200. Disponível em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/find\\_dispu\\_cases\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm), acesso em 29/01/2008.

<sup>2</sup> Lei de Diretrizes e Base (Lei no. 9.394, de 20/12/96). A LDB divide o setor educacional em dois grandes sub-setores: (i) educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e (ii) educação superior.

<sup>3</sup> Divisão realizada com base na *Provisional Central Product Classification*, da ONU.

<sup>4</sup> Vale notar que, no formato plurilateral, o pedido é o mesmo para os Membros que o formulam. O Membro denominado "coordenador" encarrega-se de apresentá-lo aos demandados.



# Bens e Serviços Ambientais no Brasil

Cecília Häsner\* e Shigeo Shiki\*\*

O presente artigo pretende apresentar as diferentes abordagens sobre bens e serviços ambientais (BSAs) no âmbito da OMC, suas definições e controvérsias e sobre o posicionamento do Brasil frente ao tema nos últimos anos.

A discussão do comércio de BSAs encontra um mandato claro na Declaração Ministerial de Doha (OMC) de 2001, cujo parágrafo 31.iii aponta para a "redução ou eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias". O foro especialmente criado para tratar deste tema é o Comitê de Comércio e Meio Ambiente (CTE). Além do parágrafo 31, o CTE também se ocupa dos parágrafos 32 (efeitos ambientais sobre o acesso a mercados, TRIPS e rotulagem ambiental), 33 (assistência técnica) e 51 (aspectos ambientais e desenvolvimentistas das negociações comerciais) da Declaração. Não obstante, existe uma dificuldade em avançar sobre o tema da liberalização comercial de BSAs devido à divisão de tarefas, que foi distribuída em três instâncias negociadoras na OMC:

1. O Grupo de Negociação em Acesso a Mercados de Produtos Não-Agrícolas (NAMA, sigla em inglês), encarregado da liberalização de bens ambientais;
2. O Comitê de Comércio e Meio Ambiente - Sessão Especial (CTE-SS, sigla em inglês), encarregado de discutir as definições de bens ambientais; e
3. A Sessão Especial do Conselho para o Comércio de Serviços (CTS-SS, sigla em inglês), responsável pela discussão da liberalização de serviços ambientais.

O CTE tem a função de instruir o Grupo Negociador de NAMA, oferecendo uma lista de bens ambientais ainda não existentes como tal - ou seja, definindo o que pode ser considerado um bem ambiental. As negociações de serviços ambientais, por sua vez, são realizadas nos mesmos moldes que os demais serviços, isto é, com base na demanda e oferta de listas pelos Membros da OMC. Existe apenas uma recomendação para que as duas negociações (de bens e serviços) avancem conjuntamente, uma vez que a lista utilizada pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) trata os BSAs como um único tema sob a epígrafe de "indústria ambiental".

## Definições e Classificações

"Bens e serviços ambientais" é uma classificação especial que surgiu para incrementar e incentivar o uso e o comércio internacional de tais bens, a partir do momento em que poderiam ser beneficiados com vantagens tarifárias e não tarifárias (restrições ambientais e sanitárias). Os bens ambientais ainda não contam com uma classificação específica, o seu comércio deve se enquadrar no Acordo Geral de Comércio de Bens do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês), sob a classificação do Sistema Harmonizado de Nomenclatura Alfandegária (SH).

Ainda não existe consenso sobre a forma a ser adotada para classificar os bens como ambientais, o que se deve aos diferentes interesses dos países e organizações envolvidas nas negociações comerciais. As principais abordagens sobre esta discussão no âmbito do CTE-SS encontram-se em torno dos seguintes pontos:

- Enfoque conceitual (*top-down approach*) - defende a relevância do estabelecimento de critérios precisos antes que seja criada uma lista de bens ambientais;

- Enfoque de lista (*bottom-up* ou *list-driven approach*) - defende a elaboração de uma lista de bens ambientais, mesmo sem critérios previamente estabelecidos;
- Enfoque de projeto (*environmental project approach*) - defende a liberalização temporária de BSAs especificados em projetos ambientais, elaborados segundo critérios definidos pelo CTE-SS e com o aval de autoridades nacionais designadas. Esta proposta foi apresentada pela Índia em 2005, por quem foi reformulada e reapresentada posteriormente, e foi subscrita pela Argentina quando da crítica sobre a sua temporariedade e complexidade de operacionalização.

As abordagens de negociação no CTE-SS partiram da oferta dos países desenvolvidos (PDs), que apresentaram os conceitos que embasam as listas da OCDE e da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, sigla em inglês). Tais conceitos incluem bens de tecnologias "fim de tubo", conhecidas por ter como objetivo remediar os impactos gerados por indústrias poluidoras e não contemplar tecnologias de prevenção. As listas da OCDE e da APEC podem ser classificadas em três grupos: (i) manejo de poluição; (ii) tecnologias e produtos mais limpos (bens mais eficientes no uso de recursos do que as alternativas já existentes); e (iii) bens que contribuem para o manejo sustentável de recursos florestais, pesqueiros ou agrícolas.

Os serviços ambientais, por sua vez, já contam com um reconhecimento na OMC desde 1991, sendo classificados segundo o Acordo Geral de Comércio de Serviços (GATS, sigla em inglês) por meio de uma Lista de Classificação Setorial de Serviços (W/120) baseada na classificação de produtos das Nações Unidas. A classificação da OMC apenas indica os tipos de serviços e não chega a ser uma lista exaustiva nem definitiva; baseia-se, sobretudo, no grau de contaminação ou poluição. A classificação abrange quatro setores relacionados à infra-estrutura de: (i) tratamento de águas residuais ou esgoto; (ii) tratamento e disposição de resíduos; (iii) saneamento e similares; e (iv) outros setores relacionados à proteção ambiental. A maior limitação da classificação da OMC é que esta não representa o estado atual das indústrias ambientais, ao considerar unicamente o controle da poluição e não contemplar serviços de prevenção. Ademais, existe sobreposição nas classificações de serviços ambientais com outros setores de serviços do GATS (como a educação), além de outros que se encontram inseridos na classificação de setores profissionais do GATS (tais como serviços de engenharia, inspeção e auditoria).

## Os diversos interesses na definição de BSAs

Estudos realizados pela OCDE em 2005 apontam para o crescimento mundial do comércio de bens ambientais a uma taxa três vezes maior que a média mundial de todos os bens nos anos 1990. Outro dado relevante é que 90% deste mercado é dominado por PDs. Isso coloca a negociação comercial de BSAs no cerne do embate negocial do mandato de Doha, que se arrasta desde seu início devido a divergências de interesses econômicos de PDs em contraponto àqueles dos países em desenvolvimento (PEDs). Se por um lado os PDs desejam

ampliar seus mercados; de outro, os PEDs e os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) buscam proteger suas indústrias menos competitivas e reivindicam maior abertura para os bens agrícolas.

O fracasso das negociações da Rodada Doha em julho de 2008 mostra um dado novo no que se refere à geometria negocial, que não mais se conforma com padrões do tipo Norte-Sul ou G-20 contra PDs. Além disso, o estabelecimento da China como potência industrial mundial e dos interesses da Índia no competitivo setor de serviços quebraram a sintonia geopolítica

*A proposta brasileira seria (...) que cada país poderia ofertar bens não agrícolas ou agrícolas que considerasse contribuir para o meio ambiente...*

dos BRICS (bloco de países constituídos por Brasil, Rússia, Índia e China) enquanto força negociadora homogênea. A dificuldade de acordos em foro multilateral, no entanto, pode forçar as atenções para aos acordos bilaterais e reviver discussões como a negociações Mercosul-União Européia, paralisada à espera de um acordo multilateral que oferecesse as bases para uma retomada das negociações.

Com isso, as negociações em bens ambientais avançam com base em propostas polarizadas pela abordagem *bottom-up* ou de listas elaboradas por países como os Estados Unidos da América (EUA), União Européia (UE), Nova Zelândia, Suíça e Coreia do Sul, entre outros. Uma das últimas propostas partiu dos EUA e da UE e pretendia reduzir a lista a 43 produtos, de acordo com relatório do Banco Mundial (2008) de bens "amigáveis ao clima" (*climate friendly*). Isso mostra uma tentativa de sair do impasse ao centrar as discussões em bens com forte apelo ambiental (mudanças climáticas). O Brasil reclama, entretanto, que a exclusão do etanol daquela lista seria o grande entrave para sua aceitação da proposta apresentada por EUA-UE. A proposta brasileira seria, então, para que se formasse uma cesta de ofertas, em que cada país poderia ofertar bens não agrícolas ou agrícolas que considerasse contribuir para o meio ambiente e, a partir desta relação, os demais países poderiam examinar quais dos bens elencados comprometeriam seus interesses de desenvolvimento.

### O posicionamento oficial do Brasil

A primeira proposta negociadora do Brasil no CTE-SS foi em 2005 (TN/TE/W/59) e buscou chamar a atenção para o fato de a Rodada Doha ter como marca a agenda do desenvolvimento e o tratamento especial e diferenciado dispensado a PEDs. A partir dessa constatação, o Brasil sustentou que tais países devem poder exercer seu direito de proteger os setores mais débeis (em geral, o setor industrial) e reclamar maior abertura em setores mais competitivos (como o agrícola). Com este argumento de fundo, o Brasil defendeu uma abordagem conceitual dos bens ambientais, com vistas a proteger o mercado nacional de alguns bens que aparecem nas listas submetidas à CTE-SS, tal como a lista da OCDE da qual fazem parte setores com elevada proteção tarifária (como a indústria de celulose, máquinas e equipamentos mecânicos e elétricos) e, em específico, o setor automotivo.

O Brasil também não aderiu à proposta apresentada pela Índia na época - centrada na abordagem de projeto - por considerar que o enfoque voltado a países importadores de BSAs não favoreceria o seu comércio particularmente, o qual possui um grande potencial no comércio de produtos ambientalmente

preferíveis (EPPs, sigla em inglês). Os EPPs - contextualização de bens ambientais realizada pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês) - são produtos que causam menos dano ambiental em algum estágio de seu ciclo de vida se comparados a produtos alternativos que cumprem a mesma função, ou seja, produtos cuja produção e venda trazem benefícios ao meio ambiente.

Em outubro de 2007, o Brasil submeteu, então, outra proposta à OMC (JOB (07)/146), com o intuito de contribuir para a discussão sobre bens ambientais no âmbito da Rodada Doha, em relação a barreiras tarifárias e não-tarifárias. A proposta argumenta que a liberalização comercial de bens ambientais não deve objetivar o aumento das vendas destes produtos, mas sim promover a participação dos PEDs neste comércio, de forma a lhes garantir um real benefício ambiental. Nesse sentido, deveria se ter em consideração não apenas as diferenças de desenvolvimento entre os países e suas necessidades sócio-econômicas, mas, sobretudo, o apoio ao desenvolvimento de indústrias locais que contemplem padrões de consumo sustentáveis. Tais bens ambientais abarcariam, assim, os produtos agrícolas não incluídos nas listas tradicionais de BSAs (em especial, os bicomcombustíveis). Neste rol, o Brasil também pretende incluir produtos orgânicos e, para evitar críticas devido ao uso de critério baseado em seus métodos e processos de produção, recomenda que a regulação de padrões técnicos seja feita por outro organismo multilateral: a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO, sigla em inglês). A proposta brasileira também menciona a importância de promover e facilitar a transferência de tecnologia entre PDs e PEDs para tecnologias limpas e ambientais, por meio de concessões tarifárias.

No tocante à classificação de serviços ambientais estabelecida pela OMC, o posicionamento brasileiro por ora é de cautela. Para além do seu questionamento específico sobre a sua adequação à realidade do atual mercado global, teme-se que qualquer revisão mais completa possa repercutir nas negociações de outras categorias de serviços.

### Considerações Finais: o Brasil e a definição de BSAs

A classificação da OCDE é aquela mundialmente mais utilizada até o momento; no entanto, a tendência na OMC é em focar o tema em uma cesta de ofertas de produtos e tecnologias amigáveis ao clima. De qualquer forma, o desafio continua sendo a inserção de produtos agrícolas (como o etanol e os produtos orgânicos) na lista de bens ambientais reconhecidos como tais pelo sistema multilateral de comércio.

Urge, portanto, a necessidade de avançar neste tema no Brasil, a partir de debates entre os diferentes atores e setores envolvidos e que isso venha acompanhado de uma maior participação destes no mercado nacional e internacional. Sugere-se, nesse sentido, a criação de um sistema integrado de incentivo a BSAs no Brasil que incorpore as seguintes ações: (i) atuação governamental (marco regulatório e incentivos fiscais); (ii) atuação dos centros de pesquisa e desenvolvimento voltados à inovação; (iii) atuação do setor Industrial (maior envolvimento de micro, pequenas e médias empresas); e (iv) atuação do terceiro setor, para o fomento ao consumo sustentável.

\* Bióloga, mestranda do Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Inovação do Instituto Nacional de Propriedade Industrial - INPI e consultora do Instituto Idéias sobre o Plano Estratégico em Negócios Ambientais Amigáveis com o Clima, no Espírito Santo.

\*\* Professor titular doutor do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia e Gerente de Projeto do Departamento de Economia e Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente.



# Liberalização Comercial, Emprego e Redução da Pobreza: resultados indiretos e questionados

Viviane Ventura-Dias\*

A relação entre liberalização comercial e as demais variáveis (mencionadas no título deste artigo) é mais complexa do que os enunciados da teoria liberal preconizam. Suas consequências podem afetar questões distributivas na sociedade em geral, que dependem de políticas que as antevejam e não apenas as solucionem *a posteriori*, tal como tem ocorrido. O artigo analisa em mais detalhes as questões relacionadas à liberalização do comércio e à distribuição de renda.

O comércio constitui o componente mais visível do movimento global que integrou as economias nacionais por meio de fluxos de bens e serviços, incluindo serviços culturais, de capital e tecnologia. Desde as primeiras civilizações mercantis, conforme demonstrado por Irwin Douglas, o comércio provoca reações ambíguas, de atração pelos evidentes benefícios de acesso a outras culturas e a produtos não disponíveis no país, mas também de hostilidade por outros efeitos secundários - morais e materiais - sobre a economia interna.<sup>1</sup> Em tempos modernos, permanece a mesma ambigüidade entre consumidores, trabalhadores e empresários, ampliada por um discurso simplificador sobre a liberalização do comércio, que insiste em uma relação linear e positiva entre liberalização comercial, expansão do comércio, crescimento econômico, emprego e renda. Foi necessária quase uma década de evidências empíricas a demonstrar o contrário para que instituições multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, aceitassem que a relação entre liberalização comercial e as demais variáveis é complexa e não necessariamente positiva.

O caso mais emblemático na América Latina é o México, onde a liberalização comercial teve início na segunda metade dos anos 1980 e a total liberalização dos mercados de capitais, bens e serviços foi realizado, desde 1994, ao longo da implementação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês), com Estados Unidos da América (EUA) e Canadá. Em 1985, as exportações mexicanas alcançavam um valor similar às do Brasil (cerca de US\$ 26,8 bilhões<sup>2</sup>). Em 2002, aumentaram para mais de US\$ 66 bilhões, quando as exportações brasileiras foram de pouco mais de US\$ 55 bilhões. Entretanto, o sucesso comercial mexicano, por diversas razões, não se transferiu para a economia em termos de taxas elevadas de crescimento, como ocorreu no Chile durante toda a década de 1990, e muito menos para os indicadores sociais.<sup>3</sup>

De forma similar, o Brasil iniciou seu processo de liberalização comercial em 1988, acelerado em 1990-1992 devido à forte redução tarifária e à eliminação de medidas administrativas. Não houve, no entanto, expansão significativa do comércio ou da economia; isto ocorreu mais de uma década depois. Estudos do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) demonstram que a resposta à ausência de crescimento das exportações deveria ser encontrada no conjunto de políticas macroeconômicas aplicadas, nas consequências cambiais das políticas monetárias e nas relações mais complexas e imediatas entre liberalização comercial, expansão comercial e expansão econômica.

A literatura sobre comércio internacional reconhece que a liberalização comercial provoca não só ganhos como danos, mas, dado o seu caráter estático e as restrições de suas

hipóteses de base, o tratamento dado aos aspectos normativos do comércio pela teoria econômica não é adequado para interpretar os resultados distributivos. O fator tempo tem um papel muito importante nas consequências distributivas do comércio, que não consegue ser captado pelo instrumental analítico econômico.<sup>4</sup>

Conforme demonstrado pela experiência brasileira recente, os benefícios e os custos da abertura comercial e da integração da economia aos mercados internacionais são de natureza distinta. Por um lado, a experiência latino-americana, em geral, e a brasileira, em particular, mostram que os custos de ajuste a novas condições de concorrência no mercado interno não se distribuem equitativamente entre os agentes econômicos e sociais. Tanto uns como outros tendem a concentrar-se em alguns setores econômicos e categorias de trabalhadores. Os custos de uma maior exposição da economia local à concorrência de produtos importados são sentidos em um período curto, enquanto os benefícios derivados da expansão do comércio necessitam de um prazo mais longo, assim como de condições específicas, para que os efeitos multiplicadores sejam sentidos sobre a economia, o emprego e o salário. Os benefícios da expansão do comércio e as consequências de mercados mais abertos para o consumo e o investimento só se disseminam na sociedade com o passar do tempo, observadas condições de concorrência nos mercados de bens, de capitais e do trabalho.

É importante entender que o impacto da abertura ao comércio sobre o emprego e a renda interna, e conseqüentemente, sobre a pobreza, é indireto. Em outras palavras, não se pode acusar o aumento de importações, por si só, de incidir diretamente sobre a renda dos trabalhadores. Embora esse aumento culmine em um efeito sobre a renda do trabalhador, o primeiro efeito da liberalização comercial dá-se sobre os preços dos produtos exportados e importados, que deverão ajustar-se aos preços internacionais. Dessa maneira, se um produto fabricado internamente e protegido por tarifas elevadas não sofria a concorrência de um similar importado, com a abertura comercial, seu preço deve ajustar-se ao preço internacional, aumentando ou diminuindo, a depender do caso. É a mudança nos preços relativos dos produtos que incide nos preços da mão-de-obra e no emprego. Isto quer dizer que o efeito do comércio sobre o emprego, a renda e a pobreza dependerá de um fator crucial: do funcionamento dos canais de transmissão dos preços pela economia, ou seja, que os mercados existam e neles predomine uma concorrência perfeita.

Em termos macroeconômicos, o comércio impacta sobre a qualidade da vida das pessoas devido a efeitos sobre a taxa e o padrão de crescimento econômico agregado e

suas flutuações, ainda que as relações entre o comércio e o crescimento econômico continuem a ser um tema controverso. Permanece a dúvida sobre se o comércio é um motor de crescimento ou se é o crescimento econômico que promove o crescimento do comércio.

Um maior crescimento econômico está associado à geração de empregos, embora as características da economia global incidam sobre a natureza da demanda dos empregadores pela mão-de-obra local. No caso do Brasil, por exemplo, vários estudos do IPEA mostraram que durante os anos 90, houve um aumento do grau de qualificação da mão-de-obra no país que revelou transformações na oferta do trabalho, mas também mudanças estruturais na curva da demanda. Isso quer dizer que não apenas a escolaridade média dos trabalhadores elevou-se, mas que uma escolaridade maior passou a ser requerida pelos empregadores. Alguns desses estudos concluíram que a liberalização comercial (nas circunstâncias em que se deu no Brasil) impactou de forma negativa os trabalhadores pouco qualificados e de baixa escolaridade. Ou seja, a abertura comercial deveria favorecer a criação de empregos compatíveis com as características da maioria das pessoas que se dispõem a trabalhar. No entanto, ao início da liberalização comercial, durante o governo Collor, essa maioria - que não terminou a escola primária e constitui uma mão-de-obra não qualificada - só conseguiu emprego no setor informal, sem os benefícios sociais, já que os empregos no setor formal exigem uma escolaridade maior para que os produtos nacionais possam competir no mercado externo.

No Brasil, portanto, os efeitos observados no emprego industrial não corroboram as proposições da teoria tradicional de comércio, que predizem ganhos para o trabalho não qualificado, abundante no país. Ao contrário, a evidência empírica favorece as hipóteses do componente tecnológico do comércio. Isto quer dizer que a concorrência internacional, induzida pela redução de tarifas e conseqüente redução dos preços dos produtos importados, conduz à redução de custos e ao aumento da produtividade. A importação de bens de capital e bens intermediários altera os coeficientes de produção e a própria estrutura de demanda do trabalho. Embora o país continue abundante em trabalho não qualificado, a tecnologia incorporada em máquinas importadas não está vinculada à dotação específica de fatores do país importador, mas observa uma lógica de concorrência global. Esses resultados não foram ainda suficientemente pesquisados, principalmente no que tange à tecnologia incorporada nos bens de capital importados e seu impacto na demanda por mão-de-obra qualificada.

Há evidências de que a integração econômica expõe as economias nacionais aos ciclos positivos e negativos da economia internacional. Como pode ser verificado no caso da atual crise de alimentos e do custo do petróleo, o aumento da demanda, em uma parte do mundo, por alimentos e outros produtos primários é transferido para os preços internacionais de tais produtos, provocando uma elevação de preços da qual as economias individuais não podem fugir. Em outras palavras, um efeito secundário da integração econômica é uma maior exposição das economias aos movimentos internacionais de preços, o que se traduz em maior incerteza e insegurança. Na ausência de políticas compensatórias para os grupos mais vulneráveis da população, os aumentos de preços podem ser catastróficos, na medida em que tais grupos gastam a maior parte de sua renda em alimentação.

A liberalização comercial pode, assim, alterar a natureza

do risco e da incerteza que as famílias pobres enfrentam, ao remover a proteção à produção agrícola, por exemplo, e submeter unidades produtivas vulneráveis a choques externos. A capacidade de lidar com o risco e a incerteza da integração econômica dependerá da criação, pelos governos, de redes de proteção social e de programas de transferência de recursos. É o caso da Bolsa-Família, por exemplo, embora não tenha sido criado com este propósito.

Desta forma, pode-se dizer que a relação entre o comércio e o aumento ou redução da pobreza é intermediada pelo que ocorre no mercado de trabalho e nos padrões de consumo. O efeito dos novos preços sobre os níveis de pobreza dependerá de se as famílias pobres forem consumidoras ou produtoras líquidas do produto que teve o seu preço alterado e dos canais de distribuição da mudança de preço a tais consumidores/produtores. A literatura econômica mais recente destaca que uma liberalização que favoreça a redução da pobreza deve estar acompanhada de políticas públicas de apoio à integração da população mais pobre - principalmente da população rural - às instituições de mercado. Entre os mecanismos

propostos incluem-se: (i) canais para uma distribuição eficiente que assegure que os agricultores mais pobres recebam os benefícios dos novos incentivos e tenham acesso aos insumos mais baratos; (ii) acesso a capital físico, humano e social para permitir respostas de oferta efetivas; e (iii) redes de segurança para proteger as pessoas que podem ser levadas à pobreza em conseqüência da liberalização comercial.

Portanto, mais que desenhar *a posteriori* políticas compensatórias para aliviar

os custos de ajuste de uma parte da população, trata-se de reconhecer *ex-ante* os efeitos distributivos que as políticas comerciais terão - para homens e mulheres - em um contexto de desigualdade de oportunidades e de resultados, e de incluir objetivos redistributivos junto ao objetivo de eficiência, no desenho e execução das políticas públicas. Na prática, não é o que acontece. Os governos, quando pressionados, continuam a desenhar e executar políticas compensatórias. Nos EUA, por exemplo, desde a Lei Comercial de 1974, todas a legislação que outorga poderes ao presidente para negociar liberalização comercial é acompanhada de disposições referentes à assistência para o ajuste dos trabalhadores às novas condições de concorrência nos mercados.<sup>5</sup>

\* Membro do Comitê Diretor da Rede Latino-Americana de Comércio (LATN), pesquisadora internacional independente e professora colaboradora do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

<sup>1</sup> Irwin Douglas (1996) discorre sobre a evolução de idéias opostas sobre o livre comércio, por um lado, e da regulamentação do mesmo, por outro, desde os primeiros textos gregos e romanos até os nossos tempos.

<sup>2</sup> As exportações brasileiras em 1985 foram de 25,6 bilhões de dólares.

<sup>3</sup> Não estou fazendo uma avaliação dos efeitos do NAFTA sobre a economia mexicana; apenas me referindo à ausência de uma relação direta entre expansão do comércio e o crescimento da economia.

<sup>4</sup> A teoria econômica não considera os efeitos dinâmicos de um fato econômico-social, que se desenvolvem no tempo. Os instrumentos analíticos disponíveis permitem o estudo em distintos momentos de equilíbrio, mas não permitem a análise de uma passagem de equilíbrio para outro.

<sup>5</sup> No Chile, por exemplo, a ratificação do acordo de livre comércio com os Estados Unidos pelo congresso chileno foi precedida pela aprovação do aumento de um ponto percentual do imposto ao valor agregado (IVA) para compensar a perda de recursos fiscais necessários aos programas sociais. No caso dos países centro-americanos, principalmente a Costa Rica, está em discussão uma agenda de reformas e programas complementares para reduzir os custos econômicos e sociais decorrentes do Acordo Centro-Americano de Livre Comércio com os Estados Unidos (CAFTA, sigla em inglês).

*No Brasil, os efeitos observados no emprego industrial não corroboram as proposições da teoria tradicional de comércio...*

# Políticas públicas para a exportação de investimentos nos BRICs

A exportação de capital por países emergentes, como os BRICs, tem aumentado sensivelmente nos últimos anos, o que contraria o histórico do tradicional fluxo de capital no sentido Norte-Sul. Esse novo fenômeno está balizado por razões diferentes em cada um dos BRICs. Traçam-se aqui alguns dados e uma breve descrição das políticas adotadas por cada um desses países.

A integração internacional do processo produtivo por meio da internacionalização das empresas constitui, hoje, o núcleo da economia global. Neste contexto, estabelecer estratégias para favorecer o processo de internacionalização empresarial tornou-se comportamento corrente entre os Estados desenvolvidos e em desenvolvimento. Seu principal objetivo é o fortalecimento de suas economias por meio da transformação de suas empresas em grandes grupos transnacionais, dotados de maior competitividade global. Em tal processo, ocupam hoje posição de destaque os países emergentes que compõem o chamado grupo dos BRICs - Brasil, Rússia, Índia e China -, uma vez que experimentam, nos últimos anos, crescimento vertiginoso do volume de investimentos que efetuam no exterior<sup>1</sup>.

## Alguns dados

Ainda que os números sobre os investimentos diretos estrangeiros (IEDs) realizados pelos BRICs indiquem uma participação de apenas 30% no total dos IEDs oriundos de países emergentes, tais investimentos vêm crescendo de forma acentuada nos anos recentes. Tomando-se isoladamente o Brasil, é possível verificar que, entre 1992 e 2002, seus investimentos no exterior aumentaram mais de 70 vezes, enquanto os investimentos recebidos pelo país cresceram apenas 41%.

Os IEDs de empresas brasileiras alcançaram um estoque total de US\$55 bilhões em 2003 - fazendo do Brasil o quinto maior detentor de IED nos mercados emergentes (após Hong Kong, Singapura, Rússia e Taiwan). Foram US\$249 milhões investidos naquele ano, subindo para US\$ 2,5 bilhões em 2005<sup>2</sup>. A América Latina é o principal destino dos investimentos brasileiros, no que diz respeito a projetos "greenfield" (projetos iniciados do zero, sem aproveitar estruturas preexistentes) e fusões e aquisições. Os setores de maior destaque são os investimentos no setor terciário (serviços financeiros, especialmente) e no setor primário (petróleo e mineração).

Números não menos impressionantes são demonstrados pelos demais BRICs. A Rússia acumulou em 2005 mais de US\$120 bilhões de IED no exterior, dos quais mais de US\$13 bilhões foram efetuados apenas naquele ano - o que a consolidou como maior investidor externo entre os BRICs. A China conta com US\$ 46 bilhões, sendo US\$11 bilhões efetuados em 2005, e a Índia acumulou US\$ 9,5 bilhões, sendo US\$ 1,3 bilhão em 2005.

Embora seja o maior investidor estrangeiro do grupo dos BRICs, a Rússia não tem uma política específica para favorecer investimentos no exterior. Ao contrário, o país adota uma postura restritiva aos investimentos no exterior, motivada por suspeitas de fuga de capitais. Tal fato pode ser explicado por circunstâncias que lhe são peculiares: afirma-se que, diferentemente dos outros BRICs, a principal motivação para a internacionalização das empresas russas é a necessidade de fugir das regulações excessivas e do ambiente não-favorável para negócios no país. Assim, o governo russo adotou controles de capital, além da exigência de aprovação do seu banco central para quaisquer investimentos superiores a US\$10 milhões. Os investimentos russos concentram-se nos setores de energia

e extração mineral e estão localizados nos países da União Européia, nos Estados Unidos da América (EUA) e nos países da Comunidade dos Estados Independentes. Muito diferente é a situação da Índia e da China, que estão no espectro oposto da promoção dos investimentos.

## Os exemplos da China e da Índia

Nesta esteira, China e Índia têm conscientemente adotado políticas pró-ativas de incentivo aos investimentos de suas empresas no exterior, com o objetivo de criar empresas globais e competitivas. Ambos experimentaram um momento de mudança na orientação de suas políticas, ao passarem da restrição à promoção dos investimentos. No caso indiano, distingue-se claramente o período 1974-1991 do período subsequente. No período pós-1991, houve uma mudança do eixo dos investimentos, retirando o seu foco da cooperação sul-sul, para voltá-lo à competitividade global. Deste modo, os investimentos indianos passam a ter como países destinatários os países desenvolvidos (PDs), como uma forma de conquistar abertura de mercados, ganhos tecnológicos e adquirir marcas registradas. Como fruto de tal política, empresas indianas têm constantemente participando de fusões e aquisições em PDs - como exemplifica a compra das automotivas inglesas Jaguar e Land Rover pelo Grupo Tata.

Na China, as maiores mudanças vieram com a adoção da estratégia "Go global", de 2000. Adotada pelo governo, sua meta é proporcionar o desenvolvimento, até 2010, de 30 a 50 empresas chinesas internacionalmente competitivas. Para tanto, não são poupados esforços para atingir os objetivos declarados de: desenvolver o comércio e a manufatura de bens no exterior; intensificar atividades em países produtores de recursos naturais; promover o comércio de serviços e, em especial, de serviços de engenharia no exterior; intensificar a cooperação agrícola internacional; promover internacionalmente o desenvolvimento da ciência, tecnologia e a capacitação de talentos. A América Latina tem inclusive recebido especial atenção dos investidores chineses, sobretudo no setor primário (extração mineral).

## O caso do Brasil

No Brasil, ainda não se pode dizer que existam movimentos coordenados para a definição de uma estratégia nacional visando a internacionalização de empresas, como ocorre com Índia e China. As autoridades brasileiras têm demonstrado, entretanto, um crescente e inequívoco interesse em atingir tal meta. Iniciativas têm sido tomadas por diferentes órgãos governamentais, como o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Internacional (MDIC), a Casa Civil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Um recente trabalho de Sennes e Mendes<sup>3</sup> expõe algumas frentes importantes para atuação do governo brasileiro, na promoção dos IEDs. A primeira delas diz respeito à liberalização das restrições impostas ao envio de IED ao exterior. Em segundo



lugar, são mencionados os acordos internacionais para regular a proteção de investimentos<sup>4</sup>, evitar a bitributação<sup>5</sup> e à garantia de investimentos<sup>6</sup>. Em terceiro lugar, estão os serviços de fornecimento de informações e assistência técnica às empresas nacionais. Outros dois mecanismos relevantes são os seguros

*Os BRICs ainda têm uma expansão modesta na internacionalização de seus investimentos comparativamente a outros emergentes...*

de crédito à exportação e o financiamento específico para promover a internacionalização das empresas nacionais.

Quanto aos três últimos mecanismos, destacam-se os papéis da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), do Departamento de Promoção Comercial

do MRE e da Agência para a Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), e do BNDES. A SBCE, desde 1997, busca proteger investidores brasileiros de riscos políticos, comerciais, bem como outros riscos extraordinários, relacionados com as operações de exportação. O MRE utiliza sua rede de embaixadas e consulados brasileiros no exterior para o oferecimento de informações a empresas brasileiras que procuram investir no exterior, por vezes facilitando o contato entre tais empresas e firmas prestadoras de serviços *in loco*. Na atuação da APEX, destacam-se as atividades de seu centro de informação, em matéria de prospecção de mercados, e de seus centros de distribuição, que são escritórios localizados no exterior, com o fim de fornecer apoio logístico a empresas brasileiras que iniciam atividades em outros países. O BNDES, por fim, teve seus estatutos recentemente alterados para incluir entre suas atividades o financiamento direto e indireto de empresas brasileiras em projetos de IED, o que vem acontecendo de forma crescente.

### Notas finais

Há uma percepção generalizada de que o impacto da internacionalização de investimentos é positivo ao país investidor, por gerar ganhos de competitividade que fortalecem as empresas, tornando-as mais resistentes a choques internacionais e revertendo positivamente sobre a economia nacional como um todo.

Os BRICs ainda têm uma expansão modesta na internacionalização de seus investimentos comparativamente a outros emergentes (como os Tigres Asiáticos), mas que tem crescido nos últimos anos. Neste quadro, apesar de iniciativas recentes, nota-se ainda uma timidez nas políticas brasileiras, em franco contraste com a objetividade das políticas de Índia e China, concorrentes potenciais em oportunidades de expansão de seus investimentos.

<sup>1</sup> Dentre alguns estudos sobre os investimentos dos BRICs, apontam-se: Sauvart, Karl. New sources of FDI: The BRICs, Outward FDI from Brazil, Russia, India and China; UNCTAD, World Investment Report, 2006; Aykut, Dilek e Goldstein, Andrea. Developing country multinationals: South-south investment comes of age. OECD Working Paper n. 257, dez. 2006.

<sup>2</sup> UNCTAD, World Investment Report, 2006, Disponível em <<http://www.unctad.org>>. Acesso em 21 ago. 08.

<sup>3</sup> Sennes, Ricardo e Mendes, Ricardo. Public Policies and Brazilian Multinationals (2008) (mimeo).

<sup>4</sup> O Brasil conta com 14 tratados bilaterais de investimentos assinados, assim como 2 protocolos no âmbito do Mercosul (de Colônia e de Buenos Aires), pendentes de ratificação pelo Congresso Nacional.

<sup>5</sup> Existem atualmente 23 acordos desta natureza em vigência, sendo que um acordo com os EUA está em negociação.

<sup>6</sup> Destaca-se aqui o Convênio sobre os Créditos Recíprocos, adotado nos anos 80 sob os auspícios da ALADI, com vistas a garantir o crédito no comércio intra-regional.

## Novos atores para o desenvolvimento sustentável: as instituições financeiras

O papel das instituições financeiras na promoção do desenvolvimento sustentável ganhou fôlego, ao longo dos anos, com práticas de algumas instituições multilaterais, lideradas pelo Grupo do Banco Mundial. Hoje, novos atores internacionais e de promoção de políticas domésticas assumem um importância crescente nesse contexto. O artigo apresenta esse histórico internacional a fim de contribuir para a compreensão dos novos instrumentos de promoção da proteção do meio-ambiente.

Uma resolução recentemente adotada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)<sup>1</sup> condiciona o acesso a financiamentos à comprovação da regularidade ambiental de propriedades rurais situadas na Amazônia Legal. Alvo de críticas e elogios, tal normativa é o exemplo perfeito da prática mundialmente adotada de vincular desenvolvimento sustentável a mecanismos financeiros, o que, sob determinado aspecto, transforma as instituições financeiras envolvidas em agentes de promoção do desenvolvimento sustentável. A idéia também coincide com um dos eixos do atual Plano Amazônia Sustentável, que vislumbra na criação de um novo padrão regional de financiamento "um poderoso instrumento de ordenamento e de promoção da sustentabilidade ambiental"<sup>2</sup>.

A associação entre financiamento e proteção ambiental não é, portanto, uma criação brasileira. Há décadas, os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs) vêm tratando do dilema da necessidade de conciliação entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental e o termo "desenvolvimento sustentável" é visto como um novo paradigma, que sintetiza preocupações econômicas, ambientais e sociais.

Convencidos da necessidade de incluir tais preocupações em suas linhas de atuação, os BMDs enfrentaram, inicialmente, um problema de caráter legal: não há menção explícita ao desenvolvimento sustentável em seus textos constitutivos como um valor a ser perseguido. Mais do que isso, esses documentos geralmente proíbem a interferência em "assuntos políticos" internos dos Estados, impondo que as decisões destas entidades sejam exclusivamente guiadas por considerações de cunho econômico. Mesmo diante da dúvida quanto à legalidade de suas ações, na prática, a maioria dos BMDs começaram a integrar considerações de desenvolvimento sustentável em seus processos decisório e em suas atividades de empréstimo a países em desenvolvimento (PEDs), sobretudo nos anos que se seguiram à Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92). Isso pode ter ocorrido tanto pela adaptação dos bancos às novas necessidades de seus membros, quanto pelas pressões exercidas pelas mudanças de políticas públicas internacionais.

A dúvida inicial foi, aos poucos, sendo desfeita diante da crescente visibilidade das implicações normativas do desenvolvimento sustentável. A ampla aceitação do conceito exerceu forte influência na interpretação dos bancos acerca do que viriam a constituir “atividades políticas”. A internacionalização de algumas decisões relativas ao meio-ambiente tornou-se menos propícia a ensejar críticas de violação de “assuntos políticos internos”, até mesmo porque o conceito evolui, modificando-se ao longo dos anos. Além disso, os próprios PEDs não mais podem demonstrar desprezo por considerações sócio-ambientais, uma vez que estão legalmente comprometidos a adotar uma conduta pró-ativa na concretização do desenvolvimento sustentável, como apresentado em mais detalhe a seguir. Formou-se, assim, um consenso na comunidade bancária internacional, no sentido de que os bancos estão autorizados a levar em consideração fatores não-econômicos na concessão de empréstimos, na medida em que se considere que tais fatores apresentam ramificações econômicas diretas.

### Desenvolvimento sustentável e os BMDs

No que tange ao desenvolvimento sustentável, especificamente, entendeu-se que os BMDs têm mais do que uma faculdade, mas uma verdadeira obrigação de promovê-lo em suas atividades. A origem de tal obrigação pode ser depreendida de diversos fatores. Em primeiro lugar, deve-se considerar que os BMDs são organizações internacionais e, como tal, são dotados de direitos e obrigações. Quanto aos tratados ambientais multilaterais, ainda que os BMDs não lhes sejam partes por não estarem, em princípio, a eles vinculados, todos os BMDs determinam seu cumprimento quando é parte o Estado tomador de empréstimos. Isto ocorre porque tais instituições foram dotadas de um papel amplo e universalmente reconhecido na promoção do desenvolvimento sustentável, um mandato que traz a responsabilidade de promover ativamente os objetivos dos conceitos normativos internacionais pertinentes à matéria.

Tal responsabilidade é demonstrada em documentos como a Declaração de Estocolmo de 1972<sup>3</sup>, que confere às organizações internacionais “um papel coordenado, eficiente e dinâmico na proteção do meio ambiente”; ou então a resolução da Assembleia-Geral das Nações Unidas, que determina que o Banco Mundial e outras instituições internacionais de âmbito financeiro e de ajuda ao desenvolvimento reportem suas atividades à Comissão de Desenvolvimento Sustentável, órgão encarregado de acompanhar a implementação da Agenda 21<sup>4</sup>. Desde então, a menção às responsabilidades das instituições financeiras internacionais em matéria de desenvolvimento sustentável tornou-se tema comum em instrumentos internacionais de importância. Um exemplo é o Programa para a implementação da Agenda 21, que encoraja os BMDs a “fortalecer seus compromissos de apoio ao investimento em PEDs de uma maneira que promova, a uma só vez, o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ao meio-ambiente”<sup>5</sup>.

O que estes documentos evidenciam é uma evolução nas expectativas depositadas pela comunidade internacional sobre os BMDs, para que persigam objetivos de desenvolvimento sustentável como parte de suas atividades quotidianas de concessão de empréstimos. São documentos que reconhecem

e confirmam o papel central dos BMDs no processo de desenvolvimento sustentável, bem como a mudança universalmente aceita no paradigma do desenvolvimento, de que este necessariamente reflete o modo de funcionamento e os propósitos destas instituições.

O desenvolvimento de parâmetros ambientais para a atuação de instituições financeiras foi provavelmente o avanço mais importante da proteção ao meio-ambiente nas últimas décadas. Atualmente, existem parâmetros ambientais e sociais aplicados em praticamente todas as fontes de financiamentos internacionais, como os BMDs, as agências de crédito e de seguro às exportações e até mesmo diversos bancos comerciais privados. Tais instituições estabeleceram seus próprios parâmetros ambientais, frequentemente com referências cruzadas em relação aos parâmetros umas das outras. Nesse sentido, pode-se até mesmo falar em uma harmonização de tais parâmetros, diante da conveniente existência de um parâmetro uniforme e da pressão de grupos interconectados da sociedade civil.

O Banco Mundial começou a desenvolver suas políticas de desenvolvimento sustentável como forma de responder às críticas a projetos de infra-estrutura realizados nas décadas de 1970 e 1980. O que ficou evidente nas manifestações contra a construção da represa de Sardar Sado, na Índia e o apoio ao programa Polonoroeste, na Amazônia brasileira, por exemplo. Estabeleceram-se, então, parâmetros de ação conhecidos como “políticas de segurança” (*safeguard policies*), que repousam essencialmente sobre três pontos centrais: (i) a avaliação de impactos ambientais anteriores aos projetos; (ii) o fornecimento de reparação material pelos prejuízos sofridos pelas pessoas afetadas pelos projetos; e (iii) a garantia, a tais pessoas, do direito de questionar a conformidade de medidas adotadas com as diretrizes do banco, perante um órgão com competências investigativas. Foram justamente estas políticas do Banco Mundial as que mais profundamente influenciaram a criação de normas semelhantes nas demais instituições financeiras internacionais - dentre as quais o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

*O desenvolvimento de parâmetros ambientais (...) foi provavelmente o avanço mais importante da proteção ao meio-ambiente nas últimas décadas.*

### Novos atores: as agências de crédito às exportações e bancos privados

Além dos BMDs, deve ser mencionada a experiência das agências de crédito às exportações (ACEs). As ACEs são entidades geralmente formadas por capital estatal, que têm como objetivo fornecer empréstimos, garantias e seguros aos investidores de um determinado país, quando em operações no exterior. Tomadas em conjunto, são a maior fonte pública de financiamento em PEDs, tendo o Brasil como um dos principais receptores de seus recursos. Apesar de sua grande importância, poucas ACEs dispunham de políticas ambientais ao final da década de 1990, o que motivou a mobilização de uma grande campanha por sua adoção por parte de entidades da sociedade civil.

Tal iniciativa resultou na elaboração de um acordo, no âmbito da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>6</sup>, que estabeleceu linhas de ação ambiental uniformes para as ACEs, tomando por base a experiência dos BMDs. Como consequência, atualmente todas as ACEs dos países membros da

OCDE estão vinculadas a um conjunto de políticas ambientais, muitas vezes similar aos padrões ambientais do Banco Mundial.

Após a adoção de normas ambientais pelos BMDs e pelas ACEs, a próxima grande fonte de financiamento a receber regulamentação ambiental foram os bancos comerciais

*...a promoção do desenvolvimento sustentável tem sido transformada em verdadeiro imperativo de competitividade nos projetos de financiamento internacional.*

privados. Isso ocorreu em 2003, com a adoção dos "Princípios do Equador"<sup>7</sup>, parâmetros sociais e ambientais diretamente relacionados aos *Performance Standards* da Corporação Financeira Internacional (CFI, parte do Grupo do Banco Mundial). Seu aspecto principal são as exigências em termos de avaliação de impacto ambiental, segundo as quais os projetos de maior risco deverão demonstrar,

por meio de um estudo de impacto ambiental, que estão em conformidade com a legislação ambiental do país que recebe os investimentos, com os *Performance Standards* da CFI e com adicionais regras sócio-ambientais específicas ao tipo de empreendimento. Tais princípios já foram adotados por 40 dos principais bancos comerciais do mundo<sup>8</sup>, cobrindo mais de 80% da atividade de *project finance*.

## Conclusão

A mudança no paradigma do desenvolvimento, trazida pela aceitação universal do conceito de desenvolvimento sustentável, trouxe mudanças no funcionamento e nos propósitos das instituições financeiras, transformando-as em aliadas na luta pela proteção ambiental. Os mecanismos de proteção criados por essa mudança provêm ganhos em termos de efetividade na proteção do meio ambiente e do ambiente social envolvido. Isso estimula o condicionamento das instituições financeiras em demonstrar bons resultados também nas esferas social e ambiental, insuficientes os meros benefícios econômicos de seus empréstimos. Neste contexto, observa-se a proliferação de critérios ambientais objetivos, que, para além dos BMDs, têm influenciado até mesmo a atuação voluntária das instituições financeiras privadas. Pode-se inferir, assim que, de obrigação jurídica e moral, a promoção do desenvolvimento sustentável tem sido transformada em verdadeiro imperativo de competitividade nos projetos de financiamento internacional.

<sup>1</sup> Resolução n. 3.545 do Conselho Monetário Nacional. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=108019002&method=detalharNormativo>>. Acesso em: 23 jun. 08.

<sup>2</sup> Plano Amazônia Sustentável: cenários propostos para um novo desenvolvimento regional. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sca/\\_arquivos/resumo\\_pas.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sca/_arquivos/resumo_pas.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 08.

<sup>3</sup> Declaração de Estocolmo, 16 de junho de 1972, princípio 25, 11 ILM 1416 (1972).

<sup>4</sup> Res. 47/191, UN GAOR, 47a Sess., Sup. N. 49, Vol. 1, p. 141, para. 23.

<sup>5</sup> Programme for the further implementation of Agenda 21. GA Res. S-19/2, Annex (June 28, 1997), 36 ILM 1639 (1997).

<sup>6</sup> OECD, Recommendation on Common Approaches on the Environment and Officially Supported Export Credits, OECD Doc C(2003)236, 18 dez. 2003.

<sup>7</sup> Princípios do Equador. Disponível em: <<http://www.equator-principles.com>>. Acesso em: 23 jun. 08.

<sup>8</sup> No Brasil, dentre as principais entidades bancárias que participam da iniciativa estão o Banco do Brasil, Bradesco, Itaú e Unibanco.

# Biocombustíveis e sustentabilidade: a certificação é a resposta?

Cada vez mais, a definição de patamares mínimos de mistura de biocombustíveis constitui objeto de disputas entre grupos "desenvolvimentistas" e ambientalistas. Esses últimos argumentam que as consequências dessa fonte energética ainda são desconhecidas. Além disso, argumentam que a produção de biocombustíveis é, em parte, responsável pelo aumento no preço dos alimentos, encoraja a conversão de florestas em monoculturas e conduz à exploração de trabalhadores em países em desenvolvimento (PEDs). A "certificação sustentável" emerge, nesse contexto, como uma forma de monitoramento da produção de biocombustíveis, com vistas a evitar que atividades prejudiciais ao meio-ambiente e à sociedade sejam incorporadas a seu processo produtivo.

Esse artigo traz um pouco do contexto da temática, com a indicação da abordagem desse assunto por alguns países e grupos importantes e as políticas que definem os critérios de controle adequados, e, em seguida, apresenta os comentários de especialistas a respeito.

## Contextualização da temática

Dentre os diversos esforços nacionais e internacionais voltados ao desenvolvimento de um corpo de critérios sobre o tema, destaca-se o Grupo de Discussão Global sobre Biocombustíveis Sustentáveis. Esta iniciativa reúne atores de diferentes grupos de interesse, com o propósito de definir princípios e critérios comuns para que a produção dessa fonte energética seja sustentável. Tal Grupo de Discussão propôs os seguintes princípios ambientais e sociais aos quais deve obedecer a produção de biocombustíveis, dentre eles: contribuir para a redução nas emissões de gases de efeito estufa; não prejudicar a qualidade da terra e da água, a vida animal ou as áreas com alto valor de preservação; resguardar os direitos humanos, notadamente os trabalhistas; contribuir para o desenvolvimento de comunidades locais, rurais e indígenas; e não prejudicar a segurança alimentar.

Os princípios do Grupo de Discussão refletem as exigências mundiais apresentadas aos governos que colocam gradualmente em prática o uso de biocombustíveis. O Parlamento da União Européia (UE), por exemplo, está considerando a implementação de um patamar obrigatório de 10% de mistura aos combustíveis de transporte, a partir de 2020. Os Estados Unidos da América (EUA), no mesmo sentido, aprovaram a Lei de Independência e Segurança Energética de 2007<sup>1</sup>, que estabelece a meta de produção de biocombustíveis em 36 bilhões de galões a partir de 2022 para uso no setor de transportes.

As exigências européias, particularmente, constituíram objeto de debate no Brasil. Em meados de 2007, a declaração do



interesse europeu em comercializar biodiesel e etanol brasileiro veio acompanhada de uma série de exigências com o objetivo de comprovar a sustentabilidade desses biocombustíveis brasileiros. As lideranças políticas europeias declararam, na época, que havia impedimentos técnicos à importação do biodiesel - quanto a, por exemplo, parâmetros de viscosidade e densidade. Isso suscitou, no Brasil, a necessidade de uma certificação de qualidade do produto em conformidade com os padrões internacionais.

Apesar dos esforços de padronização dos critérios de sustentabilidade, o cenário observado atualmente caracteriza-se pela multiplicidade de critérios, os quais podem ser exigidos por países isoladamente, blocos de países, ou mesmo importadores. É preocupante, nesse sentido, a possibilidade de que muitos desses critérios fomentem a prática de barreiras comerciais, razão principal pela qual o debate foi recentemente introduzido no âmbito da OMC.

### Políticas de destaque quanto ao tema

Apresentam-se, abaixo, alguns critérios que estão sendo debatidos por aqueles envolvidos na elaboração de balizas para a produção de biocombustíveis, dentre os quais se destacam a Comissão Europeia (CE), os EUA e o Grupo do Projeto de Produção Sustentável de Biomassa<sup>2</sup> (Grupo do Projeto), coordenado pela Holanda:

**Redução na emissão de gases de efeito estufa:** a proposta da CE exige uma redução mínima de 35% nas emissões. Os EUA, por sua vez, definem uma meta de redução de ao menos 20% para biocombustíveis; de 50%, para biocombustíveis "avançados" e biodiesel feito a partir de biomassa; e, de 60%, para combustíveis celulósicos<sup>3</sup>. O Grupo do Projeto demandaria uma redução de 30%, a qual aumentaria para 80 ou 90% na próxima década, com o desenvolvimento de novas tecnologias e a melhoria da produção agrícola.

**Preservação, biodiversidade e proteção ambiental:** a CE recomenda a proibição do uso de matérias-primas cultivadas em terras de grande biodiversidade e fertilidade. Segundo a posição de alguns países europeus, seria necessário, ainda, o uso de matérias-primas produzidas no âmbito doméstico para que os critérios ambientais da UE de boas práticas agrícolas fossem cumpridos. Os EUA, por outro lado, exigem que o Administrador da Agência de Proteção Ambiental (EPA, sigla em inglês) considere os impactos ambientais ao determinar os prazos das metas (por exemplo, 2022). O Grupo do Projeto exige que alguns elementos da produção sejam adaptados para que cumpram as regulamentações ambientais locais e nacionais, bem como para que implementem ações voltadas ao fortalecimento da biodiversidade e à proteção de solo, água e ar.

**Direitos humanos e trabalhistas, preservação da terra e água:** o Grupo do Projeto exige que a produção contribua para o bem-estar dos funcionários e da população local por meio do cumprimento de princípios internacionais. Nesse sentido, defende-se o resguardo de direitos trabalhistas e de propriedade.

**Segurança alimentar:** A proposta da CE sugere o monitoramento das alterações no preço dos commodities e seus efeitos sobre a segurança alimentar, além de propor ações corretivas, caso necessário. Sob a legislação estadunidense, o Administrador da EPA deve conduzir uma análise acerca dos impactos da produção e do uso de combustíveis renováveis sobre o preço e a oferta de

commodities agrícolas; e cabe à Academia Nacional de Ciências a elaboração de um estudo sobre as indústrias relacionadas à produção de bens agrícolas, além de desenvolver opções de políticas com vistas à redução dos impactos negativos sobre matérias-primas de origem agrícola e condições técnicas de produção no setor. É preciso que o Grupo do Projeto reúna informações a respeito do uso da terra e de alterações nos preços dos alimentos na região produtora.

**Desenvolvimento sócio-econômico:** os efeitos sobre o desenvolvimento sócio-econômico são complexos e dependem de uma série de fatores. A CE deve relatar a disponibilidade de gêneros alimentícios nos países exportadores, a capacidade dos PEDs de arcar com os custos de determinado gênero alimentício e questões mais amplas relacionadas a desenvolvimento; além de propor medidas corretivas. De acordo com a legislação dos EUA, ao determinar os prazos e os patamares de mistura obrigatórios, o Administrador deve coordenar a elaboração de uma análise acerca dos impactos da produção e do uso de combustíveis renováveis sobre a geração de empregos e o desenvolvimento econômico rural. O Grupo do Projeto exige uma contribuição positiva da produção à economia local.

### A opinião dos especialistas

Complementarmente, à indicação das políticas aplicadas sobre critérios para promoção e avaliação da sustentabilidade na produção de biocombustíveis, a seguir são apresentados alguns comentários sobre o tema por dois especialistas internacionais: Adrian Bebb, Coordenador da Campanha de agro-combustíveis da *Friends of the Earth* (FOE, sigla em inglês), Europa; e Marcelo Moreira, pesquisador do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), no Brasil.

#### 1) Quais são as principais vantagens e desvantagens dos critérios de sustentabilidade para os biocombustíveis?

**Adrian Bebb:** "Pesquisas da FOE revelam que a única forma de tornar a produção [de biocombustíveis] sustentável é controlar o nível da demanda por meio de patamares de mistura obrigatórios. Nenhum critério de sustentabilidade pesquisado trata dessa temática, o que compromete sua credibilidade e joga em favor do argumento de que os biocombustíveis não passam de grandes negócios travestidos de intenções "verdes". Um bom exemplo disso é o Grupo de Discussão sobre Soja

Responsável, dominada por empresas que possuem controle substantivo do mercado internacional de soja, mas que não estão interessadas na redução da produção de soja a níveis mais sustentáveis. Uma segunda crítica importante diz respeito à incapacidade de uma certificação resolver questões indiretas, tais como aumentar o preço ou o deslocamento de commodities. A expansão de cultivos com o objetivo de atender novas demandas substitui o uso prévio da terra, independentemente se essa é nativa, usada para a pecuária ou agricultura. Essa última é, normalmente, deslocada para outra região e constitui

uma das maiores preocupações com relação à produção de agro-combustíveis (ou qualquer outra expansão significativa de um cultivo de commodity). A nova plantação poderia ser certificada como "sustentável", mas se ocasionou o deslocamento de outras atividades agrícolas para áreas sensíveis, então isso faz de qualquer certificação um esforço em vão. Isso é uma das principais falhas, e sua resolução é improvável por meio da certificação. A FOE preocupa-se, portanto, com a possibilidade de as pessoas comprarem produtos com o certificado de "sustentabilidade", quando, de fato, não é o caso."

*Apesar dos esforços de padronização dos critérios de sustentabilidade, o cenário observado atualmente caracteriza-se pela multiplicidade de critérios...*

**Marcelo Moreira:** "Quando o etanol foi implementado no Brasil (na década de 70), o objetivo central era garantir o abastecimento nacional de combustível, de modo que as estruturas de sustentabilidade foram desenvolvidas com a finalidade de controlar principalmente as emissões gasosas e líquidas. Atualmente, há questões mais amplas relativas à sustentabilidade que preocupam o setor. Os selos de sustentabilidade estão sendo estudados por duas agências do governo brasileiro e pelo setor privado. No entanto, identificar os critérios que garantam os benefícios ambientais não é uma tarefa fácil, inclusive no que diz respeito aos sistemas de rastreabilidade. Exige-se, por exemplo, que o biodiesel apresente um "selo verde" com padrões ambientais e sociais (especificando a região de origem e a família de agricultores produtora), para que seja vendido no mercado público de distribuição de combustíveis do Brasil. As críticas a essa medida apontam para a inviabilidade de reduções significativas nas emissões de gases de efeito estufa em um sistema de produção baseado na produção familiar<sup>4</sup>."

## 2. Como a certificação afetaria o equilíbrio entre os biocombustíveis de produção doméstica e estrangeira e as matérias-primas para a sua produção?

**Adrian Bebb:** "A certificação que a UE está desenvolvendo estabelece um patamar de redução nas emissões de gases de efeito estufa particularmente baixo (35%). Uma redução maior de tais emissões apesar de ser melhor para o clima, excluiria grande parte dos biocombustíveis europeus, que geralmente possuem um rendimento energético baixo."

**Marcelo Moreira:** "O Brasil possui uma longa experiência na produção e no consumo de biocombustíveis, de forma que não é preciso importá-los. No que diz respeito ao etanol, o país dispõe de uma tecnologia de ponta, altamente desenvolvida em termos de custos, mas também de aspectos sustentáveis, como rendimento em litros por hectare, equilíbrio energético e redução nas emissões de gases de efeito estufa. Portanto, se a produção sustentável fosse abordada como deve ser (e não como justificativa para imposição de barreiras comerciais), os exportadores brasileiros seriam beneficiados. Quanto ao biodiesel, o consumo em larga escala poderá implicar alguns ajustes nas exigências para a obtenção do selo."

## 3. Na sua opinião, os critérios de sustentabilidade dos biocombustíveis são compatíveis com as regras da OMC? Em caso negativo, há formas alternativas de garantir uma produção sustentável de biocombustíveis nacionais em conformidade com as obrigações definidas por tal organização?

**Adrian Bebb:** "A FOE não realizou pesquisas sobre a compatibilidade entre a estrutura do Reino Unido (a única estrutura nacional atualmente em vigor) e a OMC. No entanto, o que fica claro é que muitos países, particularmente aqueles da UE, parecem temer a OMC e, por conseguinte, pretendem implementar critérios fracos de sustentabilidade (especialmente em relação aos aspectos sociais). Existe, assim, uma tendência em fundar-se mais em estruturas de adesão voluntária com processos de acompanhamento obrigatórios - uma estrutura que a FOE considere frágil e inaceitável."

**Marcelo Moreira:** "O cumprimento das exigências da OMC é uma questão que precisa ser tratada com cautela. Dependendo do formato em que são apresentadas, as exigências de sustentabilidade impostas pelos países importadores podem constituir uma preocupação, e tais exigências podem ser desafiadas pelas regras da OMC. Posso nomear ao menos oito iniciativas que buscam, atualmente, definir aspectos de sustentabilidade para os biocombustíveis, e não é fácil prever que tipo de critérios os importadores irão reconhecer e

implementar. Se os EUA, a UE e outros países estão realmente interessados em sustentabilidade, é possível argumentar que o Brasil está no caminho certo. A questão-chave é: as exigências de sustentabilidade serão de fato necessárias para atingir as metas de sustentabilidade, ou elas simplesmente irão se transformar em barreiras ao comércio? A harmonização entre diferentes estruturas de certificação é outro tema difícil de tratar, uma vez que há diversas iniciativas e o "mercado de certificação" ainda é novo."

## 4. Na sua opinião, a produção e uso em larga escala de biocombustíveis serão uma realidade? Qual papel o comércio desempenharia nesse cenário?

**Adrian Bebb:** "Gostemos ou não, a produção em larga escala já é uma realidade, com expansões previstas para atender ao mercado europeu, principalmente a partir do Hemisfério Sul. No entanto, a crescente atenção à crise global dos alimentos e o papel que os biocombustíveis desempenham no recrutamento dessa situação fizeram com que os governos e a CE revisassem suas políticas. Não haverá terra agrícola suficiente (e tampouco água) para a produção de alimento e combustível para uma população crescente, principalmente se as previsões sobre as mudanças climáticas se confirmarem. Algumas decisões difíceis terão de ser tomadas, e é improvável que os agrocombustíveis sejam favorecidos. Algum nível de produção de biocombustíveis, principalmente a partir de materiais residuais (como o óleo vegetal), deve ser possível, mas a sua definição será bastante controversa e certamente abaixo da meta de 10% proposta."

**Marcelo Moreira:** "Sob a perspectiva brasileira, os biocombustíveis constituem uma parte permanente da matriz energética nacional, o que também pode contribuir para a criação de um mercado global de biocombustível, desde que os países-chave estejam ativos em sua produção. Sabe-se que, no caso do etanol à base de cana-de-açúcar, os países que oferecem as melhores condições são PEDs e países de menor desenvolvimento relativo, notadamente na América Latina, no Caribe e na África. Como os países desenvolvidos são os maiores consumidores de petróleo e possuem severas restrições quanto à área para produção de matéria-prima para biocombustíveis, o comércio internacional assume um papel muito importante. Ele pode permitir os melhores padrões de produção e, ao mesmo tempo, fornecer incentivos para o desenvolvimento em tecnologia e infra-estrutura, assim como geração de renda nos países mais pobres. Os fluxos significativos de comércio, com a produção diversificada por meio da "commoditização" de biocombustíveis, gerariam condições para o estabelecimento de um abastecimento seguro."

Tradução, adaptação e complementação de artigo originalmente publicado em *Bridges Trade BioRes Review* vol. 2, n. 4 mai. 2008.

<sup>1</sup> O conteúdo da *Energy Independence and Security Act 2007* pode ser acessado em: <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/12/20071219-1.html>>. Acesso em: 19 ago. 2008.

<sup>2</sup> Um dos documentos elaborados pelo Grupo está disponível em: <<http://j.delavegal.googlepages.com/BiomassProduction.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2008.

<sup>3</sup> A crescente especialização na produção de biocombustíveis fez com que novas categorias fossem criadas, a exemplo dos biocombustíveis "celulósicos". Estes pertencem ao grupo dos "biocombustíveis de segunda geração" (celulósicos, lenho-celulósicos e micro-algas) e são produzidos a partir de biomassa não alimentar, tais como restos de plantas. Trata-se de uma fonte energética que concorre em menor medida com a alimentação humana e animal e, no contexto das acusações de que a produção de biocombustíveis prejudica a segurança alimentar, tem recebido crescente atenção na área de Pesquisa e Desenvolvimento.

<sup>4</sup> Nota do editor: Para mais informações sobre o "Selo Combustível Social", ver *Pontes Bimestral* Vol. 4, No. 1, disponível em: <<http://ictsd.net/downloads/pontes/pontes4-1.pdf>>. Acesso em 19 ago. 2008.

# A “apreciação” das exportações agrícolas brasileiras: novo impulso à Rodada do Desenvolvimento

Thalis Ryan de Andrade\*

A teoria de que os preços dos bens agrícolas estão em constante defasagem em relação aos bens industriais merece revisão em tempos de inflação mundial dos alimentos. Dados da pauta exportadora nacional revelam reversão desta tendência com o recente aquecimento da demanda mundial por bens agrícolas. Trata-se de fator conjuntural que pode dar continuidade às discussões da Rodada Doha, facultando-lhe êxito.

No passado, a idéia de que os países deveriam especializar-se na produção de bens de acordo com a dotação de fatores de produção mais abundantes foi rotulada como discurso em favor da manutenção da dependência dos países em desenvolvimento (PEDs) em relação aos países desenvolvidos (PDs). Em outras palavras, os países que não detinham capital como fator abundante deveriam adquirir bens industrializados de PDs, exportando, em contrapartida, produtos primários. Desta forma, seria mantida uma espécie de “subordinação tecnológica” e hegemonia do comércio internacional, em razão das exportações de bens industriais (de alto valor agregado) somarem muito mais à balança comercial de seus exportadores.

Todavia, este argumento - que ainda constitui um dos principais fatores do abismo entre PDs e PEDs - parece hoje ter virado em favor dos interesses desses últimos. Isso porque houve um aumento expressivo da demanda mundial por bens agrícolas, incrementando sobremaneira o preço desses no mercado internacional. Trata-se de uma oportunidade para que o Brasil barganhe a continuação e o desfecho da atual Rodada Doha de negociações comerciais multilaterais. Aproveitar-se desta situação permite melhores condições para uma liberalização do comércio internacional mais justa, ainda que por motivo inusitado.

## O modelo exportador brasileiro e o paradigma do alto valor agregado

Prevalece ainda hoje a idéia de que o custo de produção é reduzido conforme o país se especializa na produção do bem que demanda utilização mais intensiva de seu fator de produção abundante. Por decorrência, os países não produzem tudo o que consomem e isso reforça a importância do comércio entre

nações. Todavia, muitos censuraram o modelo clássico sob o argumento de que ele acolhe uma ideologia de dependência do então chamado “terceiro mundo” em relação ao “primeiro mundo”. Em outras palavras, a crítica era no sentido de que PEDs - dotados de grandes fronteiras agrícolas - estavam fadados à produção de bens primários, ao passo que PDs - dotados de capital - produziram bens industrializados.

Apesar da contestação, o sistema de trocas internacionais baseado na especialização da produção prevaleceu de modo que a pauta exportadora de cada nação está, em grande medida, vinculada ao fator de produção mais abundante em cada país.

No modelo brasileiro, a vasta área cultivável é o fator de produção mais abundante, o que dota o país de grande eficiência neste setor. O grande volume de exportação de bens agrícolas, somado aos demais setores, garante ao país, no entanto, não mais do que 1,17% das exportações mundiais<sup>1</sup>. Por outro lado, este número pode melhorar, uma vez que o aumento exponencial da população mundial e a conseqüente demanda por alimentos (principalmente em países emergentes como China e Índia) têm ocasionado excesso de procura por bens agrícolas em face de sua atual oferta. Tal desequilíbrio entre demanda e oferta desencadeou uma inflação dos alimentos em escala mundial, relativizando a premissa de que apenas as exportações de produtos industrializados incrementam efetivamente a pauta exportadora de um país.

## A inflação de alimentos e o ganho das exportações brasileiras

O ambiente de incertezas e prejuízos que se formou para a balança comercial brasileira foi fortemente influenciado pela perda de competitividade em função da forte depreciação do

Tabela 1

EXPORTAÇÃO BRASILEIRA - FATOR AGREGADO  
JANEIRO/JUNHO - 2008/2007 - US\$ MILHÕES FOB

	Jan/Jun 2008	Jan/Jun 2007	Var. % 2008/2007	Part. % 2008	Part. % 2007
BÁSICOS (agrícolas)	32.004	22.379	44,2	35,6	30,6
INDUSTRIALIZADOS (total)	56.203	49.359	14,8	62,0	67,4
Semi-manufaturados	12.198	10.186	20,7	13,5	13,9
Manufaturados	44.005	39.173	13,2	48,5	53,5
Op. Especiais	2.438	1.476	66,5	2,7	2,0
<b>TOTAL</b>	<b>90.645</b>	<b>73.214</b>	<b>24,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MDIC/SECEX



Tabela 2

EXPORTAÇÃO BRASILEIRA POR FATOR AGREGADO  
JANEIRO/JUNHO - 2008/2007 - US\$ MILHÕES FOB

Básicos	Var. % 2008/2007	Part. % 2008	Part. % 2007
Minério de Ferro	30,9	6,9	6,6
Soja em Grão	71,1	6,4	4,6
Petróleo em bruto	58,3	6,0	4,8
Carne de Frango	47,1	3,1	2,6
Farelo de Soja	56,3	2,3	1,8
Carne Bovina	10,5	2,1	2,4
Café em grão	12,9	2,0	2,2
Fumo em folhas	23,3	1,2	1,2
Milho em grãos	30,1	0,7	0,7
Carne suína	29,0	0,7	0,7
Demais	63,6	3,9	3,0
<b>TOTAL</b>	<b>44,2</b>	<b>35,3</b>	<b>30,6</b>

Fonte: MDIC/SECEX

dólar frente ao real. Com cotação correspondente a menos da metade do valor em 1999, a moeda estadunidense reduziu os lucros dos exportadores e "quebrou" diversos setores brasileiros. Além disso, a queda incrementou em mais da metade (51,8%) o valor das importações em comparação ao mesmo período - janeiro a junho - de 2007.

Poucos acreditavam que o comércio exterior brasileiro fosse uma sólida "via de mão dupla". A expressão é auto-explicativa, pois em tempos de perda de competitividade cambial - com conseqüente elevação das importações - verificou-se também um aumento das exportações, de modo a alcançar recentemente o maior fluxo comercial da história do país<sup>2</sup>.

Trata-se de uma "virada de mesa" protagonizada pelo agronegócio brasileiro, que se valeu do aumento da demanda mundial por alimentos e da pressão sobre as cotações de *commodities* nas bolsas de valores internacionais e consolidou generosos aumentos para os valores das exportações de produtos primários. Dados comerciais recentes já exteriorizam os reflexos desta nova conjuntura, conforme indicado a seguir.

A elevação dos preços dos produtos básicos foi tão expressiva que o aumento nas exportações praticamente dobrou (44,2%) em relação aos produtos industrializados, cujo aumento relativo foi de 14,8%. Isso porque o acréscimo no preço dos produtos básicos exportados pelo Brasil fez com que as vendas para o exterior continuassem crescendo, mesmo frente à depreciação do câmbio. Constatou-se que, no 1º semestre de 2008, o Brasil exportou menor volume, porém com preços maiores. Além disso, essa nova tendência na corrente de comércio impeliu o governo brasileiro a aumentar a meta de toda pauta de exportações em 2008 de US\$ 180 bilhões para US\$ 190 bilhões. O quadro a seguir reforça que, no primeiro semestre deste ano, as exportações de produtos básicos (agrícolas) ampliaram a margem de ganhos (Tabela 2)

No mesmo sentido, dados preliminares da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX) comprovam que

os preços dos produtos básicos sofreram variação percentual quase duas vezes maior que a dos produtos industrializados:

Tabela 3

	Preço	Quantum
Exportação Total	25,3%	- 1,6%
Básicos	39,9%	0,9%
Semi-manufaturados	21,0%	- 0,9%
Manufaturados	16,6%	-3,9%

Fonte: FUNCEX. Elaborado pelo MDIC

Tal pujança no crescimento das exportações agrícolas brasileiras também se sobressai quando comparada a indicadores internacionais. Segundo dados da OMC, a taxa anual de crescimento das exportações agrícolas brasileiras encontra-se entre os líderes do *ranking* de grandes exportadores.

Tabela 4

Posição exportadora/Países	Crescimento anual entre (1996/2006)
(1º) UE	3,4%
(2º) EUA	1,4%
(3º) Canadá	2,8%
(4º) Brasil	9,4%
(5º) China	8,4%
(6º) Austrália	2,8%
(7º) Argentina	4,5%

Fonte: OMC

Desta maneira, a atual conjuntura de inflação dos alimentos e a posição do Brasil colocam o país em destaque no comércio internacional. Apesar do recente fracasso na tentativa de um acordo na Rodada Doha, o cenário permanece favorável para

que o Brasil insista na redução dos subsídios à agricultura. Isso beneficiaria sua produção e a de todos os países agrícolas integrantes da coalizão do G-20. Acredita-se que só a eliminação definitiva desta distorção poderia efetivamente fazer valerem os objetivos da Rodada Doha.

### O “momento” do agronegócio brasileiro no exterior

Conforme analisado, a privilegiada posição ostentada pelo Brasil como exportador mundial representa uma base consistente para que o país continue a insistir na redução dos subsídios agrícolas concedidos pelos Estados Unidos da América (EUA) e pela União Européia (UE). Como fundamento para tal, figura o fato de que a concessão de recursos por tais parceiros comerciais a seus agricultores soterra a eficiência competitiva agrícola brasileira e de demais países agroexportadores.

Essa é uma medida de apoio doméstico que não pode mais prevalecer em um ambiente de comércio internacional que busca a eficiência na alocação dos fatores de produção. Conforme já destacado por André Nassar, do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), “a manutenção das práticas protecionistas pode encarecer ainda mais os *commodities* para a população dos EUA e da Europa”<sup>3</sup>, estendendo-se às nações pobres que dependem imensamente dos alimentos importados.

Além disso, os subsídios são claros atestados de ineficiência da produção agrícola nos EUA e na UE. Sustentar pequenas propriedades com ajuda governamental estimula a manutenção dessa ineficiência, o que inibe maior acesso a mercados para agroexportadores eficientes como o Brasil e dificulta maiores ganhos de escala para a produção de alimentos. A eficiência produtiva em função da redução nos preços dos alimentos deve permanecer na pauta das negociações multilaterais, pois, embora os acordos bilaterais representem uma alternativa em curto prazo, o impasse no comércio multilateral continua a sufocar a verdadeira concepção de desenvolvimento idealizada quando do lançamento da Rodada Doha, em 2001. Somente um acordo entre os 153 Membros da OMC pode oferecer condições aos países mais pobres para beneficiarem-se da redução nos preços dos alimentos proporcionada pela eficiência agrícola.

### A necessidade de continuar negociando no âmbito multilateral

A idéia de que a especialização em produtos agrícolas (de baixo valor agregado) levaria a um progressivo distanciamento econômico entre os países agroexportadores e os exportadores de bens de capital deve, portanto, ser analisada sob um novo prisma e merece ajustes em tempos de inflação mundial de alimentos. Isso porque a presente conjuntura reforça o valor da pauta exportadora dos PEDs, robustecendo a posição econômica de países eficientes no setor da agricultura, a exemplo do Brasil.

Em meio a tais preocupações, os recentes indicadores de exportações revelam, num curto espaço de tempo, uma efetiva “apreciação” dos produtos agrícolas brasileiros. Embora este aumento da pauta exportadora seja consequência da própria inflação dos alimentos - e não decorrência de um aumento de competitividade exportadora em si - a pressão inflacionária mundial reforça a necessidade de que os EUA e a UE reduzam seus subsídios agrícolas. Desta forma, seriam minimizados os efeitos da inflação dos alimentos para todos os Membros da OMC, em especial os países mais pobres, porquanto a eficiente agricultura brasileira ganharia espaço nestes grandes mercados consumidores. Sem entrar no aspecto das negociações sobre acesso a mercados, o aspecto positivo que se vislumbra é que consumidores que demandam produtos agrícolas subsidiados e produzidos em pequena escala passem a buscar nos países agroexportadores (em especial no Brasil) bens agrícolas a menores custos. Consequentemente, a participação nas exportações mundiais seria redistribuída de forma mais equitativa.

Assim sendo, o Brasil tem, neste momento, a responsabilidade de retomar a questão na mesa de negociações da OMC sob este novo enfoque. Esta é uma oportunidade para que as grandes potências redirecionem o comércio internacional conforme a necessidade de redução das desigualdades, ainda que esta “vontade” seja provocada essencialmente por fatores conjunturais e inflacionários.

\* *Mestrando em Direito (área de Relações Internacionais) pela Universidade Federal de Santa Catarina e Especialista em Comércio Internacional e Investimentos pela Universidade de Buenos Aires.*

<sup>1</sup> De acordo com dados da OMC.

<sup>2</sup> Em 23 de julho de 2008, foram registrados novos recordes históricos para exportações (US\$ 20.453 bilhões, com média diária de US\$ 889,3 milhões) importações (US\$ 17.149 bilhões, com média diária de US\$ 745,6 milhões). Tais desempenhos resultaram na maior corrente de comércio mensal da história econômica do país: US\$ 37.602 bilhões. Dados do MDIC/SECEX. Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em: 1 ago. 2008.

<sup>3</sup> NASSAR, André. Anuário Exame 2008-2009. Ed. Abril, 2008, p. 51.

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

#### ICTSD

Diretor executivo: Ricardo Meléndez-Ortiz  
7, chemin de Balexert  
1219, Genebra, Suíça  
pontes@ictsd.ch  
www.ictsd.org

#### DireitoGV

Diretor Geral:  
Ary Oswaldo Mattos Filho  
Rua Rocha, 233 - 8º andar  
Bela Vista  
01330-000, São Paulo- SP, Brasil  
pontes@fgvsp.br  
www.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.

## EVENTOS

### SETEMBRO

- 01 Consulta Pública - Política Nacional de Mudanças Climáticas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil
- 02 Mercosul - I Reunião do Grupo *Ad Hoc* para uma Política Comum sobre Pneus, inclusive reformados e usados, Montevidéu, Uruguai
- CEPAL - Seminário Estratégia de sustentabilidade financeira de áreas protegidas na América do Sul - TNC/ PNUD, Santiago, Chile
- CEBRI - Seminário 10 Anos CEBRI: Desafios da Política Externa Brasileira, Rio de Janeiro, Brasil.
- 02-04 III Fórum de Alto Nível de Accra sobre Efetividade Assistencial, Accra, Gana
- 03-04 INTAL - Seminário sobre Uniões Aduaneiras: Experiências Práticas na América Central, a União Européia e outros Esquemas de Integração na América Latina, Santo Domingo, República Dominicana
- 04 Mercosul - Reunião do Grupo de Integração Produtiva, Brasília, Brasil
- CEPAL - Crise Alimentar e Energética: Oportunidades e Desafios para América Latina e Caribe, Santiago, Chile
- 10-11 Mercosul - Reunião do Subgrupo de Trabalho nº 9 - Energia
- 12 Mercosul - Reunião do Grupo de Monitoramento Macroeconômico, Rio de Janeiro, Brasil
- 16 Mercosul - Reunião do Grupo de Alto Nível para Reforma Institucional (GANRI), Brasília, Brasil
- 18-19 OMC - Reunião do Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio, Genebra, Suíça
- 21-23 Conferência Conjunta sobre Arbitragem Internacional, Hotel Renaissance, São Paulo, Brasil
- 24-25 OMC - Public Forum, Genebra, Suíça
- 29-30 Mercosul - Reunião Mercosul-Rússia, Moscou, Rússia

### OUTUBRO

- 03 OMC - Reunião do Grupo de Trabalhos sobre Empreendimentos Comerciais Estatais, Genebra, Suíça
- 06-10 5º Curso sobre Comércio e Negociações Internacionais para Jornalistas, Brasília, Brasil
- 07-10 INTAL - Seminário sobre Facilitação do Comércio para países da América Latina, Santiago, Chile
- 08-09 OMC - Reunião do Comitê sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Genebra, Suíça
- 09-10 Reunião da Comissão Intergovernamental sobre Política de Medicamentos, Rio de Janeiro, Brasil
- 13 FMI/BIRD - Reunião Anual do Conselho de Governantes, Washington, EUA
- 14-16 Mercosul - LXXVI Reunião do Comitê de Cooperação Técnica, Montevidéu, Uruguai
- 28-29 OMC - Reunião do Conselho sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Genebra, Suíça
- 28-30 INTAL - Seminário regional sobre Comércio e meio-ambiente para países da América Latina, Buenos Aires, Argentina

## PUBLICAÇÕES

**"Costos comerciales y fundamentos económicos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)"**, Mauricio Mesquita Moreira In Revista Integración & Comercio, No. 28 (jan-jun 2008), <[http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e\\_INTAL\\_IYC\\_28\\_2008\\_MesquitaMoreira.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_28_2008_MesquitaMoreira.pdf)>.

**"Food situation in Latin America"** In Hunger Observatory. FAO, mai-jun. 2008, <[http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/bolobs1\\_en.pdf](http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/bolobs1_en.pdf)>.

**Capacity development: empowering people and institutions 2008**. UNDP, jun. 2008, <[http://www.undp.org/publications/annualreport2008/pdf/IAR2008\\_ENG\\_low.pdf](http://www.undp.org/publications/annualreport2008/pdf/IAR2008_ENG_low.pdf)>.

**Tribunal Permanente de Revisión y Estado de Derecho en el MERCOSUR**. Alejandro Perotti. Ed. Marcial Pons - Fundación Konrad Adenauer, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2008.

**"National Policy responses to high food prices"** In Economic and Social Perspectives - Brief 1. FAO, jul. 2008, <[ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/aj113e/aj113e00.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/010/aj113e/aj113e00.pdf)>.

**UE: energía y transporte en cifras libreta estadística 2007/2008**. Comisión Europea, Dirección General para la Energía y Transporte. Jul. 2008. <[http://www.ibce.org.bo/documentos/ue\\_energy\\_report.pdf](http://www.ibce.org.bo/documentos/ue_energy_report.pdf)>.

**World Patent Report - A Statistical Review on Worldwide Patent Activity**. WIPO, 6 ago. 2008, <<http://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/patents/>>.

**World Trade Report 2008: trade in a globalizing world**. WTO, 15 jul. 2008, <[http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/wtr08\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/wtr08_e.htm)>.

**UNCTAD Handbook of statistics 2008**. UNCTAD, 29 jul. 2008, <<http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=10193&intItemID=2068&lang=1>>.

**A política das políticas públicas - progresso econômico e social na América Latina, relatório 2006**. Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarria, Eduardo Lora, Mark Payne (eds.), ago. 2008, <<http://www.iadb.org/publications/index.cfm?language=Portuguese>>.

**"Acesso a medicamentos e propriedade intelectual no Brasil: reflexões e estratégias da sociedade civil"**. Gabriela Costa Chaves, Marcela Fogaça Vieira e Renata Reis In Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos, Ano 5, No. 8 (jun. 2008), <<http://www.surjournal.org/conteudos/pdf/8/chaves.pdf>>.

**"A regulamentação da Propriedade no setor de gás natural na Bolívia: impactos para o desenvolvimento?"**. André Corrêa, Michelle Rattón Sanchez. Working Paper No. 23, Artigos (Working Papers) DIREITO GV (jun. 2008), <<http://www.direitogv.com.br/AppData/Publication/WP23.pdf>>.

**"Winning at the WTO: the Development of a Trade Policy Community Within Brazil"**. Barbara Rosenberg, Gregory Shaffer, Michelle Rattón. Working Paper No. 22, Artigos (Working Papers) DIREITO GV (jun. 2008), <<http://www.direitogv.com.br/AppData/Publication/WP22.pdf>>.

**"O Brasil na América do Sul: promovendo a integração e a cooperação regionais"**. Relatório Final da Força-Tarefa, CEBRI e CINDES (jul. 2008), <[http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=57&Itemid=47&limit=10&limitstart=0&order=name&dir=DESC&lang=8](http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=57&Itemid=47&limit=10&limitstart=0&order=name&dir=DESC&lang=8)>.