

Pontes

ENTRE O COMÉRCIO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

- 1 Mudanças climáticas e a crise financeira
Ana Claudia Nioac de Salles
Rachel Martins Henriques
- 3 Lamy suspende ministerial de dezembro em Genebra
- 4 Fundamentos da estratégia da Índia na OMC
Haroldo Ramanzini Júnior
- 6 O desafio de ganhar e levar: a reação dos EUA em contenciosos agrícolas na OMC
Thiago Lima
- 7 *Fairtrade* e seus principais dilemas
Bruno Varella Miranda
Maria Sylvia Macchione Saes
- 9 Mecanismos de solução de controvérsias para o Tratado de Livre Comércio UE - América Latina
Edna Ramírez Robles
- 10 Poznan: parada obrigatória ou pista expressa para Copenhague?
Andrew Aziz
Moustapha Kamal Gueye
- 12 A expansão do G8 e a reforma da governança econômica internacional
- 13 Etanol brasileiro sustentável chega aos postos suecos
- 15 Fracasso da política Bush-Schwab sobre o APC com a Colômbia
Steve Charnovitz
- 16 Investidores brasileiros e arbitragem internacional
José Augusto Fontoura Costa
- 18 Perspectivas para o novo modelo regulatório da mineração no Brasil
Gustavo Assed Ferreira



International Centre for Trade
and Sustainable Development

FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS



DIREITOGV

ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

Mudanças climáticas e a crise financeira

Ana Claudia Nioac de Salles*

Rachel Martins Henriques*

No início de dezembro, Poznan, Polônia, foi palco da COP-14, conferência realizada pelas Nações Unidas que discute temas relacionados às mudanças climáticas globais. Na conferência deste ano, as discussões tiveram como foco, dentre outros assuntos, o segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto. O documento com as resoluções finais será concluído na próxima conferência, a ser realizada em 2009, na Dinamarca. Ao longo do próximo ano devem ocorrer vários debates com o objetivo de convergir ideais e interesses sobre o novo acordo, sucessor ao primeiro período do Protocolo. Como a crise financeira afetará esse assunto, o tema ainda está em aberto, embora haja um consenso mundial sobre a importância das mudanças climáticas no cenário global.

O segundo período do Protocolo de Quioto

A primeira versão do protocolo de Quioto, que entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005, previa que países do Anexo I¹ reduzissem suas emissões de gases de efeito estufa (GEEs²) em 5,2% em relação aos níveis de 1990, isto no período entre 2008 e 2012. Embora a primeira versão do Protocolo de Quioto já previsse um segundo período de compromisso de reduções de emissões de GEEs somente para os países do Anexo I, existe

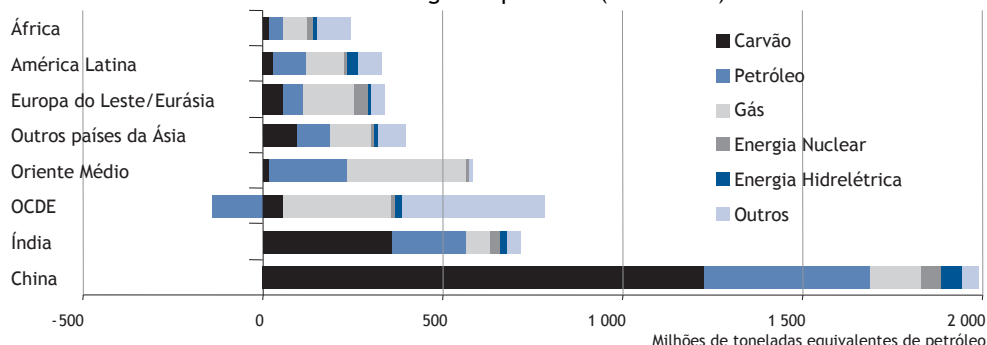
uma enorme pressão para que países emergentes (não inclusos no Anexo I), sobretudo aqueles que integram o G-77 mais a China, também assumam metas de redução de emissão de GEEs.

Muito desta pressão deve-se à presença de China, Brasil e Índia na lista dos maiores emissores anuais de CO₂, sendo que a China ultrapassou os Estados Unidos da América (EUA) em emissões anuais em 2008. É preciso levar em conta, entretanto, que a população chinesa equivale à soma das populações dos EUA e da Europa, que juntas passam a ser

Você sabia?

Que a previsão de consumo energético da China para 2030 - resultado de seu crescimento econômico e do aumento de seu mercado interno - deverá superar toda a demanda energética do restante do globo?

Previsão de aumento da demanda energética primária (2006-2030)



Fonte: World Energy Outlook 2008 (OECD/IEA)

Editorial

Estimado(a) leitor(a),

Ao aproximar-se o final de 2008, as atenções continuam voltadas para os desdobramentos da crise financeira internacional, uma vez que o prognóstico para o ano que entra é de recessão nas principais economias mundiais e de desaceleração no crescimento dos países emergentes. Diante desse cenário, o sexto número do Pontes Bimestral buscou cobrir a repercussão da crise em alguns dos principais fóruns relacionados ao comércio e ao desenvolvimento sustentável.

O artigo de abertura, assinado por Ana Cláudia Nioac e Rachel Martins Henriques, trata da questão climática, com foco especial na perspectiva para os investimentos em adaptação para mitigação das mudanças climáticas e como a crise financeira internacional poderá afetar tais investimentos.

No que diz respeito à Rodada Doha da OMC, procuramos revelar os bastidores dos debates que deveriam ter culminado na última conferência ministerial da Rodada de Doha deste ano.

Também na esfera da agenda ambiental, analisamos a Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas em Poznan que não logrou ultrapassar o impasse entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A atual crise também tornou notório o estado de inadequação das instituições econômicas internacionais para lidar com a complexa realidade contemporânea. Nesse sentido, o editorial sobre a expansão do G-8 utiliza o exemplo do G-20 financeiro para reafirmar a necessidade de uma reforma da governança econômica internacional.

A série sobre biocombustíveis teve continuidade com o artigo que explora os termos do novo acordo de certificação entre o Brasil e o setor privado sueco para a exportação de etanol brasileiro com selo sustentável.

Este exemplar traz, ainda, um artigo em que Bruno Varella e Maria Sylvia Macchione Saes discutem as alterações observadas nas últimas décadas no sistema *Fair Trade* de certificação, cujo objetivo é aproximar os pequenos agricultores dos benefícios do comércio internacional.

Também tivemos a contribuição de José Fontoura, que debateu o dilema brasileiro diante da arbitragem internacional e dos Tratados Bilaterais de Investimento, tema de especial pertinência após os desdobramentos entre o governo equatoriano e a construtora brasileira Odebrecht.

Esperamos que o número que encerra este ano lhes agrade.

Boas Festas,

Equipe Pontes

responsáveis por um total de emissões de GEEs maior que o da China. Se considerados os países que emitem mais CO₂ pelo desmatamento, o Brasil figura no topo da lista.

Contribui ainda para essa pressão o recente lançamento do Inventário de Gases de Efeito Estufa emitido pela Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, sigla em inglês), do período-base de 1990 a 2006. O documento, que guiou as discussões na Polônia, apresenta o dado de que as emissões dos países do Anexo I diminuíram em 5,5% no período analisado. As maiores reduções ocorreram em países de economias de transição (ex-URSS, principalmente), além de Noruega, Alemanha e Reino Unido.

Quedas expressivas foram registradas nas emissões de óxido nitroso (23,9%) e metano (17,8%), mas as reduções foram menos expressivas em relação ao gás carbônico (1,3%). O setor de agricultura, cuja atividade apresentou forte declínio nos países da ex-URSS, foi responsável por grande parte desta queda (21,3%), seguido pelo setor de processos industriais (13%), resíduos (7,8%) e energia (2%). Nota-se uma elevação de 6,2% das emissões decorrentes do setor de mudança de uso da terra e floresta.

O documento elaborado na COP-13, conferência realizada em 2007 em Bali, Indonésia, e intitulado "Mapa do Caminho", aponta para a necessidade de transferência de tecnologia e financiamento de ações para mitigação de emissões dos gases de efeito estufa, além da possível criação de um fundo para adaptação das áreas consideradas vulneráveis aos impactos decorrentes das alterações climáticas. Foram também incluídas neste documento políticas de redução do desmatamento e degradação florestal, mas não há definição sobre a forma como tais ações serão financiadas.

As discussões iniciadas em Bali não parecem conduzir a ações relativas à mudança climática com a urgência que a ciência afirma ser necessária. EUA, Canadá e Japão recusaram-se a aceitar o acordo para reduzir, até 2020, as emissões de GEEs entre 25% e 40% abaixo dos valores de 1990 e também não apresentaram medidas alternativas. O texto do documento final assinado na ocasião reiterou a necessidade de redução, mas não fez referência a números.

A postura dos países em relação ao segundo período de compromisso de Quioto é divergente, principalmente entre as cinco grandes economias em desenvolvimento: Brasil, China, Índia, México e África do Sul. A China tem políticas bem-definidas de mudanças climáticas, especialmente na área de energia, com metas para energias renováveis, eficiência energética e aumento do uso de usinas nucleares, além de um forte programa de reflorestamento. O México possui um registro sofisticado de emissões nacionais de GEEs, ao passo que Índia, Brasil e África do Sul investem em políticas de aumento da eficiência energética e do uso de biocombustíveis. Além de políticas específicas, o Brasil possui um grupo de cientistas envolvidos com o assunto e lançou, em setembro de 2008, o "Plano Nacional de Mudanças Climáticas", que identifica as principais medidas governamentais referentes ao tema.

Embora inúmeras usinas termelétricas a carvão estejam sendo construídas na China, o ex-ministro chinês encarregado da Construção Urbana e Rural, Ye Rutang, afirma que a mudança climática "está fundamentalmente ligada ao desenvolvimento". Segundo ele, seu país deve transformar este tema "em uma séria prioridade (...), em conformidade com a estratégia de desenvolvimento sustentável do país", que enfatiza o uso de tecnologias mais eficazes e limpas e aponta para a criação de áreas de reflorestamentos. Em 2008, a China passou a ser o maior emissor anual de GEEs; mas se forem contabilizadas as emissões desses gases desde o início da Revolução Industrial (uma vez que os mesmos permanecem por muito tempo na atmosfera), os maiores emissores passam a ser os países que compõem o Anexo I, não a China.

E como ficam os investimentos em adaptação e mitigação de mudanças climáticas diante da atual crise financeira?

A crise financeira

A crise financeira deflagrada nos últimos meses pode ter um impacto significativo nas negociações do segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto e nos investimentos de adaptação das áreas vulneráveis a mudanças climáticas, bem como à mitigação das emissões de GEEs, em especial nos países em desenvolvimento. Em um cenário de escassez de crédito, a ausência de referências no documento final de Bali sobre financiamento pode enfraquecer ainda mais as iniciativas neste setor.

Na Conferência *Eco Power*, realizada em Santa Catarina ao final de novembro deste ano, John Elkington, fundador da consultoria *SustainAbility*, prevê uma enorme redução de investimentos em áreas destinadas ao desenvolvimento de tecnologias sustentáveis. Elkington acredita que a crise econômica mundial deve levar de sete a oito anos para ser superada e, nos próximos dois anos, terá um efeito devastador sobre as políticas de sustentabilidade das empresas, devido à dificuldade de acesso a capital.

Com a eleição do democrata Barak Obama, os EUA mostram um grande potencial para assumir a liderança em um assunto por eles desprezado ao longo de toda a era republicana:

o novo presidente pretende criar um fundo de capital de risco de US\$10 bilhões anuais para investimentos em energias renováveis, além da geração de 5 milhões de empregos no setor. Os biocombustíveis devem continuar a ser um dos principais focos de investimentos.

O Ministro do Meio Ambiente da Alemanha, Sigmar Gabriel, encara a atual crise financeira como uma oportunidade de investimentos no combate à mudança climática, principalmente em tecnologias de eficiência energética. Para Gabriel, a crise financeira torna os investimentos em eficiência energética ainda mais atraentes: ele afirma que o mercado de tecnologias, energia e matérias-primas deve crescer ao longo dos próximos anos e lembra que, quando se trata de mudança climática, o custo da prevenção é significativamente menor que o custo de remediação de seus impactos. O Ministro alemão também entende que a crise dos mercados financeiros internacionais marca o “fim da economia virtual e um retorno para a economia real”, contexto no qual os investidores deveriam aplicar em mercados reais e promissores, como o setor de energia e seus recursos, dois grandes mercados futuros. A decisão alemã de investir no desenvolvimento de energias renováveis foi uma estratégia ambiciosa e eficiente para a economia do país, principalmente no que tange à redução de dependência energética externa.

A existência de uma relação entre as atividades humanas e os problemas ambientais não é mais questionada desde o lançamento do IV Relatório de Avaliação (AR4, sigla em inglês) do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas, no início de 2007. Conforme destacado no relatório da União Européia (UE), o aumento da temperatura mundial em até 2°C acima dos níveis pré-industriais representa o limite máximo absoluto para que os efeitos das mudanças climáticas possam ser combatidos. Sigmar Gabriel acredita que, para não ultrapassar esse limite, até 2050 as emissões mundiais de GEEs deverão ser reduzidas à metade dos níveis de 1990. Isso significa que os países industrializados precisariam reduzir, até 2020, de 25% a 40% as suas emissões a fim de atingir o nível de redução de 80% em 2050.

Alguns países da UE, como Itália, Espanha, República Checa e Polônia, têm criticado as metas de redução de emissão de GEEs, alegando que o pacote europeu de combate às mudanças climáticas é muito rigoroso e pode desacelerar suas economias. Para piorar ainda mais a situação, os 27 países do bloco europeu decidiram, ao final de novembro passado, adiar até 2015 as novas regras ambientais para o setor automobilístico europeu, um dos maiores emissores mundiais de GEEs.

Os interesses políticos, aliados à falta de recursos financeiros gerada pela recente crise, podem levar a um gasto de energia (em todos os sentidos) prejudicial ao clima, que certamente reagirá sem piedade à falta de atenção. Já é consenso que o aquecimento global é um fenômeno irreversível. Não há mais tempo para esperar e muito menos para deixar de agir. Afinal, como dizia Guandú, *“temos que ser a transformação que queremos no mundo”*.

* Doutorandas do Programa de Planejamento Energético da COPPE/ UFRJ

¹ Fazem parte do Anexo I países considerados com grau mais elevado de desenvolvimento (como os membros da OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e países da ex- União Soviética, onde está ocorrendo uma transição de mercado. São eles: Alemanha, Austrália, Áustria, Bielorrússia, Bélgica, Bulgária, Canadá, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Rússia, Islândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia.

² São Gases de Efeito Estufa: dióxido de carbono (CO₂), óxido nitroso (N₂O), metano (CH₄) e HFCs (clorofluorcarbonetos - CFCs; hidrofluorcarbonetos - HFCs; perfluorcarbonetos - PFCs e hexafluoreto de enxofre - SF₆)

Lamy suspende ministerial de dezembro em Genebra

O Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy, anunciou, em 12 de dezembro último, que não haverá uma conclusão da Rodada Doha de negociações comerciais antes do final deste ano. Este foi o segundo maior retrocesso para as negociações em menos de seis meses.

A intransigência dos Membros com relação às suas posições para os acordos setoriais - como as iniciativas de liberalização por setor específico para bens industriais, apoiadas pelos Estados Unidos da América (EUA) - e sobre o mecanismo de salvaguarda especial (SSM, sigla em inglês) - por meio do qual os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) podem aumentar suas tarifas para proteger seus agricultores de importações massivas - foram tão severas que não puderam ser superadas durante os últimos meses. Pascal Lamy afirmou não ter identificado um sentido político, por parte de seus interlocutores, na direção de um impulso final ao estabelecimento das modalidades para agricultura e acesso a mercados de bens não agrícolas (NAMA, sigla em inglês). Lamy acredita que os Membros ainda não estavam prontos e, por esta razão, não quiseram gastar, neste momento, o “capital político” necessário para a obter as modalidades.

Setoriais: a cereja sobre o bolo ou o bolo sobre a cereja?

Ainda que o mandato de negociação para NAMA esteja, explicitamente, que a participação dos Membros nas iniciativas setoriais - cortes profundos ou eliminação total de tarifas para produtos químicos, automóveis ou outro dos demais 12 setores propostos - é voluntária, os EUA pediram, recentemente, que Brasil, China e Índia se comprometam a participar em tais iniciativas. Os países em desenvolvimento (PEDs) consideram essa demanda inaceitável, pois elevaria o nível dos cortes tarifários em um estágio muito avançado das negociações.

Lamy associou a situação à postura de alguns países que vêem os setoriais como “um bônus” que não compõe o pacote obrigatoriamente; seria como “a cereja sobre o bolo”. Para outros, esta é uma parte essencial do acordo, o qual somente poderá ser concluído se houver uma garantia dos compromissos; neste caso, os setoriais seriam “o bolo sobre a cereja”. O Diretor-Geral afirmou que, até o momento, as duas posições não foram

Lamy acredita que os Membros ainda não estavam prontos e, por esta razão, não quiseram gastar, neste momento, o “capital político” necessário para a obter as modalidades.

reconciliadas e completou que a elaboração de uma estimativa do que está sendo negociado seria útil, de modo que se possa avaliar com maior precisão a diferença que os setoriais fariam. Pascal Lamy ressaltou que ainda existem diferenças importantes nas negociações de SSM.

O Secretário-Geral insistiu, entretanto, no fato de que a falta de vontade política foi a razão pela qual não houve avanço significativo em setoriais e SSM, e não a falta de soluções técnicas. No que diz respeito à redução de subsídios ao algodão, Lamy afirmou que existem soluções técnicas e vontade política.

Outra questão importante diz respeito ao nível de importância que os novos governos de EUA, Índia e Europa darão à conclusão da Rodada Doha, tendo em vista a complicada agenda que terão em 2009.

Ânimo dos negociadores mudou ao longo da semana

As esperanças para um acordo sobre modalidades diminuíram após o fracasso da mini-ministerial de julho passado, mas os ânimos em Genebra aumentaram em outubro, com a intensificação da crise financeira global, que levou líderes mundiais a pedirem, nas conferências do G-20 financeiro e da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, sigla em inglês), em novembro passado, a conclusão da Rodada Doha até o final de 2008.

As expectativas aumentaram uma vez mais quando os presidentes das negociações de agricultura e NAMA publicaram versões revisadas dos esboços de texto sobre modalidades para os respectivos temas no sábado, 6 de dezembro (ver Pontes Quinzenal v. 3 n. 22). Apesar dos novos documentos, que representam os avanços obtidos nos últimos meses, desde julho não houve consenso suficiente para que Lamy pudesse convocar uma reunião ministerial.

Na última semana, as esperanças de que Lamy convocaria uma reunião ministerial em Genebra até 19 de dezembro diminuíram. As vontades políticas não foram suficientes para avançar nas negociações e modificar o que estava em negociação.

O Embaixador de Barbados, Trevor Clarke, atribuiu a mudança de espírito dos negociadores às recentes cartas enviadas pelo setor industrial dos EUA ao Congresso estadunidense. Tais correspondências pediram ao Presidente George Bush que não aceite nenhum acordo que não dê ganhos de acesso a mercado suficientes aos agricultores e ao setor industrial estadunidenses. Outros culpavam a repentina mudança na decisão dos EUA de aumentar o nível de exigência nas negociações de setoriais.

Cenas do próximo capítulo...

Em sua declaração de 12 de dezembro, Pascal Lamy afirmou que, apesar de não ter convocado uma reunião ministerial em dezembro, continuará seu diálogo com as diversas delegações em Genebra. Seus esforços serão direcionados à obtenção da energia política necessária para as negociações de 2009. No entanto, muitos observadores acreditam que a atual crise econômica não permitirá um momentum político tão cedo. Outra questão importante diz respeito ao nível de importância que os novos governos de EUA, Índia e Europa darão à conclusão da Rodada Doha, tendo em vista a complicada agenda que terão em 2009.

Fundamentos da estratégia da Índia na OMC

Haroldo Ramanzini Júnior*

A Rodada Doha de negociações comerciais da OMC tem sido caracterizada de forma relativamente diversa quando comparada às rodadas anteriores. De certa forma parte dos países em desenvolvimento (PEDs) estiveram envolvidos nos principais momentos da negociação, desde 2001. A posição indiana tem sido um fator importante no processo de efetivação do espaço que alguns PEDs conquistaram na atual rodada.

A Índia pressionou pela não inclusão de alguns temas considerados sensíveis, foi fundamental na atuação da coalizão do Acordo sobre aspectos dos Direitos da Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, sigla em inglês) e Saúde Pública (em conjunto com Brasil e África do Sul) e como fonte de pressão pela coalizão do *Like Minded Group*, em que foi líder. Todos esses movimentos foram importantes para que os PEDs tivessem parte de suas demandas incorporadas no documento de lançamento da Rodada Doha¹.

Nas rodadas anteriores, como foi o caso de Tóquio e Uruguai, os países desenvolvidos (PDs) fechavam acordos entre si e estes eram, posteriormente, ampliados. Os códigos de adesão voluntária negociados na Rodada Tóquio e o acordo *Blair-House*, da Rodada Uruguai, são exemplos dessa dinâmica. Na Rodada Doha, contudo, o processo que Steinberg² chama de “pactuação assimétrica” parece não se viabilizar, ao menos não da forma como ocorria anteriormente. A possibilidade de um acordo para o encerramento da atual rodada de negociações na OMC, como sugerem as análises da reunião mini-ministerial de julho de 2008, passa pela incorporação de parte das demandas dos PEDs, particularmente da Índia.

A coalizão G-20, surgida oficialmente na reunião ministerial de Cancun de 2003, teve papel significativo para que Brasil e Índia fossem consolidados como membros do G-5, juntamente com Estados Unidos da América (EUA), Comunidades Europeias (CE) e Austrália. Foi importante, ainda, no estabelecimento das bases do Pacote de Julho de 2004, de forma que questões-chave da agenda do G-20 e o conceito de proporcionalidade nas discussões sobre acesso aos mercados agrícolas de PEDs (defendido principalmente pelos indianos) pudessem ser consolidados.

A ação do Estado indiano na OMC tem buscado preservar a autonomia nacional de decisão em setores considerados importantes e, ao mesmo tempo, evitar (ou amenizar) constrangimentos externos que condicionem possibilidades de desenvolvimento. Parte das posições indianas parece ter um caráter preventivo. A busca de certo retardamento nas negociações procura postergar resultados que se prevêem desfavoráveis.

A partir da constatação de que determinadas políticas domésticas e/ou regionais/comunitárias de PDs constroem as negociações multilaterais, parece razoável pensar que a estratégia indiana busca tencionar as dificuldades das negociações. Nesse sentido, a postura de demandante no que tange à diminuição de subsídios à exportação, abertura dos mercados agrícolas e também nas negociações de serviços - particularmente dos Modos 1 e 4 do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da OMC (GATS, sigla em inglês) - legitimaria posições defensivas ou a efetivação de

acordos modestos em temas da agenda considerados sensíveis.

O sistema parlamentarista de representação política, o impacto da estrutura federativa na elaboração das posições do país na OMC, a forma como ocorreu o processo de reformas econômicas liberais³, a visão que as principais elites políticas e econômicas têm da OMC e o papel da agricultura no equilíbrio da sociedade indiana são alguns aspectos da Índia que devem ser levados em consideração, para um melhor entendimento das posições do país. Da mesma forma, a ativa participação da Índia em coalizões internacionais e transnacionais. Além do G-20, a Índia faz parte do G-33, do *Core Group in Trade Facilitation* (CGTF) e da coalizão NAMA-11.

Surupa Gupta⁴ argumenta que, no período posterior ao lançamento da Rodada Doha, a posição de negociação indiana foi alterada com vista a refletir os interesses domésticos de forma mais precisa do que quando a Índia era contrária ao lançamento de uma nova rodada. Além dos Ministérios da Indústria e Comércio e da Agricultura, um outro ator que influencia a formulação das posições indianas nas negociações agrícolas são os estados. Isso porque questões referentes à agricultura são, constitucionalmente, de sua competência. Os governos estaduais possuem, assim, instrumentos regulatórios efetivos de formulação de políticas comerciais na área agrícola, como a prerrogativa de elevar impostos de forma unilateral ou de implementar barreiras não tarifárias. Em alguns estados, como Maharashtra, Mandhya Pradesh e Punjab, são frequentes os protestos anti-OMC, principalmente por conta das restrições que as negociações multilaterais depositam sobre a capacidade de os estados efetivarem políticas no setor agrícola e da diminuição das tarifas indianas ocorridas em função dos compromissos assumidos na Rodada Uruguai. Em Punjab, West Bengal e Tamil Nadu houve pedidos à Suprema Corte Indiana para que devolvesse aos estados o poder de formular políticas, conforme estabelecido constitucionalmente, que teria sido “usurpado” por conta dos compromissos assumidos pelo governo federal junto à OMC. Por conta disso, Punjab, Gujarat, Karnataka e Andra Pradesh são alguns dos estados que atualmente possuem comitês de especialistas ou divisões especializadas de análise do impacto dos acordos da OMC.

Assim sendo, as elites políticas regionais indianas tendem a enxergar os temas das negociações na OMC sob o prisma estadual e buscam projetar tais preferências no âmbito federal⁵. No setor agrícola, há um relativo consenso doméstico por uma postura essencialmente defensiva nas negociações. Esse estreitamento das posições do país com as preferências e mobilização dos atores domésticos, no processo de formulação das propostas indianas, têm favorecido o fortalecimento da sua posição nas negociações. A recusa ao acordo agrícola, tal como vem sendo proposto pelos EUA e CE, baseia-se no argumento de que o mesmo não será ratificado internamente.

Sob outra ótica, isso ajuda a explicar o que alguns consideram como inflexibilidades da Índia nas negociações. Oliveira e Onuki⁶ argumentam que os sistemas parlamentar e partidário indiano conferem poder de veto aos interesses defensivos regionais, tais como os agrícolas. Se os negociadores indianos aceitarem um acordo agrícola na OMC que seja visto como liberal pelos atores domésticos, o governo corre o risco de perder apoio político na coalizão governamental dos partidos nacionalistas de base agrária, como Bharatiya Janata, Akali Dal e Rashtriya Lok⁷.

A Índia não está disposta a abrir o seu mercado agrícola, ainda que demande abertura de mercado e fim dos subsídios às exportações por parte dos PDs. O país também defende tratamento especial e diferenciado para PEDs, além da possibilidade do estabelecimento de mecanismos de salvaguardas especiais para produtos agrícolas. As propostas da Índia argumentam que a proteção de seu mercado agrícola justifica-se em função do papel fundamental desempenhado por ele no equilíbrio e no desenvolvimento da sociedade indiana. A grande maioria dos indianos obtém sua renda

direta ou indiretamente da agricultura e, apesar de representar menos de um quarto do PIB, o setor é uma fonte importante de emprego e renda para parcela significativa da população. Os negociadores indianos negam-se a expor sua enorme população rural (70% do total) às flutuações do mercado internacional e aos subsídios agrícolas distorcivos dos países ricos⁸. Há certa percepção, entre setores importantes da sociedade e das elites, de que o sistema multilateral de comércio apresenta desequilíbrios que prejudicam os PEDs.

A atuação da Índia tem buscado, assim, tornar os acordos da OMC mais permeáveis a suas preferências ou, no mínimo, não contrários a seus interesses. Embora isso possa ser inerente a todos os Estados, a posição indiana estrutura-se a partir de especificidades domésticas e internacionais que ajudam a entender a sua operacionalização. O papel de empreendedor político desempenhado em coalizões de PEDs, assim como a maior integração das posições do país com as preferências domésticas e a participação pró-ativa, no conjunto das negociações, são aspectos importantes do processo de fortalecimento das posições da Índia na OMC.

Como destacado pela literatura, o poder de barganha limitado dos PEDs faz com que as coalizões passem a ser um instrumento importante para a eficácia de suas estratégias nas negociações internacionais⁹. Mas é preciso considerar também as dificuldades estruturais que permeiam a manutenção destas coalizões, especialmente nas fases finais do processo negociatório. Em outras palavras, a efetividade das coalizões de PEDs pode ter variações que se relacionam a determinadas fases da negociação. O fato de possuírem diferentes estruturas econômicas e de haver consideráveis diferenças entre os PEDs pode dificultar o tratamento conjunto de certas questões. Isso explicaria a dificuldade de manutenção das coalizões nas fases finais de negociação e a tendência à atuação de forma individual. Como a Rodada ainda não terminou, não é possível saber se a tendência que esteve presente nas rodadas anteriores será também consolidada na Rodada Doha. Da mesma forma, não se sabe até que medida essas posições podem ou não comprometer ganhos verificados até então e que agora, em um contexto de crise econômica e financeira internacional, tendem a ser diluídos. O que parece certo é que a Índia possui hoje alta capacidade de intervenção nos direcionamentos da Rodada, tanto que está presente nas principais reuniões de sala verde. Embora esse não seja um elemento suficiente para introjetar suas preferências no resultado final dos acordos, tem sido importante para a projeção das suas demandas e para a não aceitação de propostas entendidas como desfavoráveis a seus interesses.

* *Mestrando em Ciência Política na USP, Pesquisador do CEDEC e do CAENI/USP*

¹ Hurrell e Narlikar (2006) acreditam que o fato da atual rodada chamar-se Agenda de Doha para o Desenvolvimento seria um indicativo da influência de Brasil e Índia nas negociações. Ver: HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita. *A New politics of confrontation? Developing countries at Cancun and beyond*. Global Society, v. 20, nº 4, 2006.

² STEINBERG, Richard. In the shadow of law or power? Consensus - based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. *International Organizations*, v. 56, nº2, 2002.

³ Ver: CRUZ, Sebastião C.V. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora da UNESP, 2007

⁴ GUPTA, Surupa. Protecting the half-billion: domestic and international determinants of India's agricultural trade policy at the WTO negotiations. *International Studies Association, ISA*, San Diego, 2006.

⁵ Ver: JENKINS, Rob. How Federalism Influences India's Domestic Politics of WTO Engagement. *Asian Survey*, vol. 43, nº 4, 2003.

⁶ Ver: OLIVEIRA, Amâncio J; ONUKI, Janina. *Política comercial e federalismo: um estudo comparado entre Brasil e Índia*. Mimeo, 2007.

⁷ Ver: Gupta, idem.

⁸ Ver: Cruz, idem.

⁹ Narlikar faz uma interessante análise a este respeito. Ver: NARLIKAR, Amrita. *International trade and developing countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO*. London: Routledge, 2003.

O desafio de ganhar e levar: a reação dos EUA em contenciosos agrícolas na OMC

Thiago Lima*

Não se pode menosprezar a importância da vitória brasileira sobre os Estados Unidos da América (EUA) no contencioso do algodão na OMC. Apesar do efeito político do caso, os ganhos concretos obtidos pelo Brasil no campo do comércio exterior foram pequenos em razão da resistência dos EUA em se adequarem às recomendações do organismo multilateral. Este artigo busca desenvolver o argumento de que o tipo de ação doméstica necessária para modificar as medidas contestadas na OMC, seja ela executiva ou legislativa, ajuda a compreender a reação dos EUA.

De início, é preciso ter em conta algo simples, mas essencial: uma vez que práticas irregulares são constatadas, a adequação às regras da OMC deve ser conduzida pelo Estado que as pratica. A OMC pouco pode fazer para assegurar uma adequação completa dos Membros a seus pareceres, já que ao Estado contestador incumbe o ônus de aplicar as retaliações. Contudo, como amplamente discutido pela literatura especializada, as retaliações são medidas problemáticas por vários motivos, dentre os quais destacam-se dois: (i) podem prejudicar economicamente o próprio Membro retaliador pela interrupção de importações; e (ii) não ocorrem em um ambiente que neutraliza as relações de poder, o que dá margem a represálias. De fato, o objetivo do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC é dirimir tensões, preferencialmente por meio de acordos, e não fazer justiça.

No caso brasileiro, seja pela relação de poder desfavorável, seja pela interdependência econômica, a capacidade de retaliar os EUA é considerável. Cerca de 17% das exportações do Brasil são destinadas a este país, enquanto a parcela das vendas estadunidenses para o Brasil é de apenas 0,5% de seu total. Adicionalmente, cerca de 13% das exportações do Brasil aos EUA – em torno de US\$ 3,4 bilhões – são isentas de tarifas por serem contempladas pelo Sistema Geral de Preferências (SGP). Tal isenção deve ser renovada periodicamente pelo Congresso estadunidense mediante alguns critérios, como proteção à propriedade intelectual, por exemplo, o que coloca o Brasil em posição de fragilidade.

Porém, apesar da assimetria de poder a seu favor, os EUA têm promovido algumas modificações em políticas de subsídios julgadas irregulares. Mas como entender modificações parciais? Propõe-se aqui que se parta da hipótese de que a ação doméstica legislativa é menos propensa à adequação do que a executiva. Por um lado, o Executivo é mais liberal do que o Congresso e, devido à maior amplitude de seu eleitorado frente aos congressistas, o presidente torna-se menos vulnerável à pressão de grupos de interesse protecionistas. Assim, o presidente utiliza eventos internacionais para potencializar movimentos liberalizantes. Por outro lado, o Executivo preocupa-se mais com os custos de reputação do país no cenário internacional do que o Congresso, o que motiva uma maior propensão à adequação daquele em relação a este.

Abaixo são analisados seis casos nos quais os EUA foram desafiados na OMC. O número é relevante na medida em que são poucos os contenciosos agrícolas contra os EUA que não derivam de medidas de defesa comercial semi-automáticas, como antidumping e *countervailing duties* (medidas compensatórias). Nos casos a seguir, nota-se uma propensão do Executivo em buscar adequação e isso pode sugerir algumas idéias para a elaboração de estratégias e expectativas em contenciosos contra os EUA.

Reações dos EUA em derrotas agrícolas na OMC

Nos contenciosos contra: (i) Canadá (WT/DS/144), em 1999; (ii) Austrália e Nova Zelândia (WT/DS/177 e WT/DS/178), em 1999; (iii) UE (WT/DS/166), em 1999; e (iv) Índia, Paquistão, Malásia e

Tailândia (WT/DS/58), em 1996, as medidas estadunidenses contestadas eram de caráter administrativo e foram modificadas pelo Executivo. No primeiro caso, o Canadá contestou o impedimento da circulação de caminhões que transportavam gado, suínos e grãos canadenses aos EUA que não possuíam certificados de produção isenta de drogas proibidas nos EUA, mas permitidas no Canadá. O impedimento, levantado por estados fronteiriços como Dakota do Sul, foi suspenso por pressão do Executivo nacional pouco depois de consultas terem sido solicitadas pelo Canadá na OMC.

Em outros dois casos, o Executivo lidou com questões relativas à aplicação de salvaguardas. Nos casos WT/DS/177 e WT/DS/178, Austrália e Nova Zelândia contestaram a metodologia empregada pelos EUA para justificar a imposição de salvaguardas à importação de carne de cordeiro. No WT/DS/166, os europeus argumentaram que as salvaguardas impostas ao glúten de trigo foram discriminatórias, pois excetuaram o Canadá. A imposição de salvaguardas é uma decisão do presidente, que pode revogá-la, o que foi feito nesses dois casos frente à condenação pela OMC.

No caso WT/DS/58, os asiáticos contestaram a maneira discriminatória e repentina como foi aplicado o embargo à importação de camarão proveniente de países cujas regras de pesca não determinassem a utilização de redes capazes de permitir a fuga de tartarugas marinhas. O Executivo, por meio do Departamento de Estado, promoveu medidas de adequação como treinamento e financiamento para ajuste da indústria de camarão dos asiáticos às normas ambientais estadunidenses.

Em todos esses casos, os EUA promoveram a adequação, encerrando os contenciosos. As ações eram da alçada do Executivo, que se conformou às regras da OMC, mas não sem concessões obtidas pelos contadores e compensações oferecidas aos setores domésticos. Houve abertura de negociações bilaterais com o Canadá para liberalização agrícola; um programa de ajuste ao setor de carne de carneiro foi estendido, com distribuição de subsídio; os produtores de glúten de trigo receberam assistência financeira.

No contencioso contra o Brasil (WT/DS/250) em torno do imposto sobre os insumos de laranja e outros cítricos, de 2002, era necessária uma ação legislativa. Antes de terminado o processo, o Brasil convenceu os EUA de que o imposto cobrado pela Flórida era irregular e o mesmo foi extinto pelo Legislativo estadual, aparentemente contrariando a hipótese inicial. Porém, os Executivos nacional e estadual, sob o argumento da derrota iminente, pressionaram pela adequação, que de fato ocorreu.

Importante notar que nos casos WT/DS/177 e WT/DS/178 e WT/DS/166 também houve participação do Poder Judiciário estadunidense. Na disputa sobre insumos cítricos houve uma sentença contra o imposto contestado pelo seu efeito discriminatório. Além do contencioso internacional, isso parece ter contribuído para que o Legislativo modificasse sua política antes do fim do painel. No contencioso do camarão, uma sentença pode ter tido influência similar, já que a *United States Court of International Trade* considerou ilegal a aplicação seletiva da lei.

No contencioso do algodão contra o Brasil (WT/DS/267), de 2002, são diversas as medidas para a completa adequação ao parecer da OMC. Muitas delas se referem a pilares da política de subsídio, que é controlada por um Congresso Nacional estruturalmente paroquialista em questões agrícolas, cujo processo eleitoral e de criação da *Farm Bill* (Lei agrícola) potencializam a força política de grupos de interesse. É claro que não se deve menosprezar a força do presidente em conseguir aprovação das modificações no Congresso. Contudo, deve-se perguntar se a questão é importante o suficiente para um engajamento de peso. Esse não foi o caso, apesar de o Executivo ter-se mostrado inclinado à adequação.

O painel da OMC entendeu que os EUA deveriam reformar os créditos à exportação e eliminar o programa *Step 2* até 30 de junho de 2005. Outras medidas referentes a subsídios domésticos deveriam ser implementadas em até 15 meses. No que toca ao programa de créditos, seria preciso eliminar a característica de subsídio à exportação, isto é, cobrar taxas dos usuários que tornassem a manutenção do programa auto-suficiente. O Departamento de Agricultura dos EUA (USDA, sigla em inglês) desativou dois dos três programas em junho de 2005 e pediu ação do Congresso, mas foi apenas em 2008 que a devida legislação foi aprovada. O programa *Step 2*, considerado subsídio doméstico e à exportação foi eliminado, embora de forma atrasada. Em julho de 2005 o Executivo solicitou ao Congresso a eliminação do programa, o que de fato só ocorreu em agosto de 2006 e em circunstâncias peculiares. A eliminação do programa foi incluída em um pacote orçamentário do Legislativo para reduzir despesas, algo pouco comum, pois normalmente os subsídios agrícolas são trabalhados nas reedições da *Farm Bill*. Quanto aos subsídios exclusivamente domésticos, o painel havia recomendado que até setembro de 2005 o *Marketing Assistance Loan* e os Pagamentos Contra-Cíclicos deveriam ser modificados para deixarem de deprimir o preço internacional do algodão e cessar o desvio de comércio. Estes programas não sofreram modificação ou eliminação até o momento. O último subsídio doméstico contestado foi o programa de Pagamentos Diretos, que deve ser re-classificado da caixa-verde para caixa-amarela de subsídios ou modificado para ter seu componente distorcivo eliminado. Nenhuma das duas alternativas foram realizadas pelo Congresso, a despeito das demandas do Executivo.

Conclusão

Os casos demonstram que o Executivo dos EUA buscou adequação e que o Legislativo também adotou algumas medidas nesse sentido, embora tenha apresentado resistência em modificar as principais políticas de subsídios contestadas. Não é possível deduzir que o Executivo tenha buscado com a diligência esperada conformar o país às regras da OMC, mas os desfechos dos contenciosos fortaleceram a hipótese de que esse Poder mostra-se mais propenso à adequação do que o Legislativo.

Esses resultados sugerem, em nossa opinião, algumas questões a serem levadas em consideração na elaboração de futuros contenciosos contra os EUA. Primeiro, se o objetivo for obter ganhos concretos em curto-prazo, as ações devem ser direcionadas a barreiras sob controle do Executivo. Nesses casos, parece apropriado o custeio privado do litígio. Segundo, contestações de políticas agrícolas estruturais, que são instituídas pela *Farm Bill*, devem ter expectativas moderadas de sucesso, seja em médio ou longo-prazo, por causa da dificuldade de se obter modificações do Congresso, ainda mais quando há baixa capacidade de retaliação. Esse tipo de contestação poderia contribuir para agregar peso político em negociações abrangentes, como a Rodada Doha, mas mesmo isso parece distante. Por essa razão, o mais apropriado seria o custeio governamental desse tipo de ação.

* Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/Puc-SP) e Pesquisador do CEDEC.

Fairtrade e seus principais dilemas

Bruno Varella Miranda*

Maria Sylvia Macchione Saes**

Garantir o crescimento contínuo da iniciativa sem comprometer sua essência tem sido o principal dilema do sistema *Fairtrade* nos últimos anos. Responsáveis pela vertente mais dinâmica do comércio justo na atualidade, os administradores da certificação solidária sabem que, se por um lado dependem da expansão contínua do mercado, por outro, carregam consigo o importante legado ético deixado pelos fundadores do movimento.

Este texto discute brevemente alguns dos desafios enfrentados pela *Fair Trade Labelling Organizations* (FLO, sigla em inglês) na tarefa de consolidar e expandir seu modelo de certificação, criado em 1997. Nesse sentido, abordará a difícil tarefa de conciliar os fundamentos éticos do movimento comércio justo com a necessidade urgente de encontrar formas de garantir a inserção adequada de todos os produtores certificados sob as condições previstas pelo selo.

A iniciativa

O comércio justo corresponde a um movimento amplo, surgido em meados do século XX, e que se ampara no trabalho de Organizações Não-Governamentais (ONGs) baseadas em todo o mundo desenvolvido. Sua estruturação e desenvolvimento devem-se principalmente ao trabalho incansável de milhares de militantes. Apenas nos últimos anos é que as primeiras manifestações de apoio têm emergido de governos e autoridades ao redor do planeta.

Fruto da ação descentralizada das ONGs, é natural que em sua trajetória o movimento comércio justo tenha recorrido a estratégias variadas para a consecução de seus objetivos. Entre os diversos modelos observados, o da certificação de produtos agrícolas tem sido o mais bem sucedido em termos mercadológicos, contando com uma expansão contínua desde o seu estabelecimento. Suas origens remontam ao final da década de 80, quando militantes holandeses constituíram o selo Max Havelaar, destinado a fomentar o comércio de café sob as regras do comércio justo.

A partir daí, diversas iniciativas semelhantes foram instituídas em toda a Europa Ocidental, América do Norte, Japão e Oceania, em um processo que atingiu o seu auge em 1997, com a fundação da FLO. Com isso, os múltiplos programas de certificação de produtos agrícolas unificaram suas regras em torno do chamado selo *Fairtrade*, delegando à FLO a prerrogativa de rever padrões e adicionar novos produtores ao sistema.

No caso da certificação, a participação dos militantes está restrita ao estabelecimento e verificação dos padrões vigentes no selo *Fairtrade*. Nesse sentido, a comercialização dos produtos certificados fica a cargo de importadores e varejistas que aceitem respeitar as regras da FLO, cabendo às iniciativas nacionais o trabalho de promoção do selo junto aos consumidores por meio de campanhas educativas.

A base do selo *Fairtrade* está na determinação de um preço mínimo a ser pago aos produtores certificados, e que é acrescido de um prêmio social concedido para investimentos nas comunidades

beneficiadas pelo programa. O valor estabelecido pela FLO é invariavelmente superior àquele praticado nos mercados convencionais, sendo igualmente notória a estabilidade nas cotações praticadas no comércio solidário. Outros benefícios garantidos aos produtores certificados são a garantia de estabelecimento de contratos de longo prazo e o direito a receber o pagamento adiantado dos importadores caso tal medida seja necessária.

A essência

Apesar das diferentes estratégias adotadas, um denominador comum move os esforços dos militantes ligados ao comércio justo. Desde seus primórdios, o movimento reivindica a construção de parcerias comerciais baseadas no diálogo, transparência e respeito e que contribuam para a criação de melhores condições de comércio para produtores e trabalhadores marginalizados, especialmente nos países em desenvolvimento.

Nesse sentido, seus militantes acreditam que a melhor forma de promover a melhoria nas condições de vida de comunidades em dificuldades econômicas seja a garantia de condições para que essas pessoas se insiram nos mercados globais, beneficiando-se das vantagens derivadas do intercâmbio de bens. No entanto, a própria existência de humanos em condições precárias demonstra, na opinião dos apoiadores do movimento comércio justo, as deficiências inerentes à forma como as transações econômicas se dão na atualidade.

Por isso, a proposta de contribuir para a inserção de produtores e trabalhadores marginalizados vem acompanhada de uma visão bastante crítica acerca da globalização e do capitalismo. Historicamente, o comércio justo se caracteriza pela contestação às práticas da maioria das empresas atuantes no mercado convencional, em especial no que se refere à busca contínua pela minimização dos custos, ainda que em prejuízo do respeito a parâmetros sociais e ambientais.

Da mesma forma, o papel dos governos na manutenção dos desequilíbrios no comércio internacional é lembrado recorrentemente. Diversas organizações ligadas ao comércio justo têm pressionado os países desenvolvidos a eliminarem as barreiras aos produtos agrícolas, por exemplo. Além disso, as principais reuniões da OMC costumam ser alvo de manifestações e da de documentos com reivindicações do movimento *Fair Trade*.

Assim, a crítica às práticas da grande maioria das empresas somada à discordância acerca da atuação dos Estados na OMC levou a militância a defender o estabelecimento de mecanismos alternativos de comércio, nos quais participassem agentes com ideais semelhantes.

O mercado

São ainda raros os dados disponíveis acerca do tamanho desse mercado. No entanto, as poucas informações existentes apontam um crescimento considerável do comércio justo em todo o mundo. De acordo com dados da FLO, entre 2006 e 2007, o valor das vendas de produtos *Fairtrade* no varejo cresceu a taxas superiores a 10% em todos os países detentores de iniciativas nacionais para a promoção da certificação solidária. Globalmente, esse aumento foi da ordem de 47%, chegando a 2,31 bilhões de euros.

Apesar de todo o crescimento recente, o volume de vendas dos produtos *Fairtrade* é ainda diminuto se comparado com outros segmentos de mercado. Com a exceção do café e da banana, a maioria dos artigos certificados pela FLO não possui uma demanda ampla. Nem mesmo mercados relativamente consolidados, como o do café *Fairtrade*, encontram-se livres de gargalos para sua expansão.

Tal problema é especialmente importante para o sistema *Fairtrade* devido à fixação do preço mínimo e a subordinação existente entre a inserção mercadológica dos produtores certificados e os benefícios derivados do comércio justo. Quando não comercializados no mercado solidário, os produtos detentores do selo

Fairtrade são vendidos pela cotação convencional, de modo que os eventuais efeitos positivos da certificação não chegam aos seus principais agentes, os agricultores familiares.

Nos primeiros anos, a FLO procurou controlar a expansão do selo *Fairtrade*, temerosa de que um aumento excessivo da oferta de produtos certificados ameaçasse a viabilidade do sistema. No entanto, a falta de dados precisos e a pressão por uma atuação mais direta frente a um número considerável de produtores interessados em fazer parte da certificação fizeram com que, já em seus primórdios, o selo *Fairtrade* apresentasse um excedente considerável não absorvido pelo mercado.

Graças a essa necessidade de encontrar compradores para seus produtos, as iniciativas nacionais vinculadas à FLO passaram a buscar acordos com grandes empresas atuantes no mercado convencional. Principalmente nos Estados Unidos da América (EUA), o movimento de aproximação com as multinacionais foi responsável pelo incremento nas vendas de produtos certificados. Gigantes como a *Starbucks* estão hoje entre os principais destinos do café *Fairtrade*, por exemplo.

Os desafios

A principal realização da FLO foi ter viabilizado a existência de um mercado no qual o respeito a padrões sociais constituísse componente central. Na atualidade, essa é inclusive a principal barreira para a adesão de novos produtores ao sistema; no caso do café, por exemplo, apenas propriedades familiares organizadas em torno de cooperativas podem pedir sua adesão ao selo.

Por outro lado, a necessidade de ampliação constante do mercado para produtos *Fairtrade* levou a FLO a incentivar a participação de empresas cujas práticas, até bem pouco tempo atrás, eram alvo das críticas dos militantes. Desde então, são notórias as críticas por membros do movimento, que acusam a certificação solidária de estar esvaziando o discurso do comércio justo em troca da garantia de pagamento do preço mínimo a um grupo limitado de produtores.

Outro problema importante diz respeito à inserção dos produtores certificados no comércio internacional. É crescente a sensação de que atributos não diretamente mensurados pelo selo *Fairtrade*, como a qualidade superior dos produtos certificados, possuem um papel até mais relevante para o sucesso nesse mercado do que variáveis ligadas aos princípios sociais defendidos pela FLO. Assim, cooperativas dotadas de melhor estrutura ou beneficiadas pela localização geográfica colheriam também os benefícios derivados do preço mínimo.

Já no curto prazo, o aprofundamento dessas ocorrências podem contribuir de forma determinante para o esvaziamento do comércio justo, principalmente quando se tem em conta o papel fundamental do componente ético na sustentação do movimento. Afinal, tanto a certificação solidária pode ser definitivamente cooptada pelos princípios prevalecentes no comércio convencional, como o êxito de cooperativas em melhores condições relativas pode distanciar ainda mais as parcelas mais pobres dos agricultores da possibilidade de inserção no mercado.

Ao longo dos últimos 10 anos, muito se discutiu acerca das regras e das intenções da certificação solidária. No entanto, entre os ideais dos organizadores do mercado *Fairtrade* e as escolhas de seus participantes pode haver uma considerável distância, algo potencializado pelas próprias características da certificação solidária. Daí a necessidade de um olhar diferenciado sobre as principais questões acerca desse segmento.

* Bruno Varella Miranda, mestrando do Departamento de Administração da Universidade de São Paulo e pesquisador do Centro de Conhecimento em Agronegócios (PENSA).

** Maria Sylvia Macchione Saes, professora livre-docente do Departamento de Administração da FEA / USP e coordenadora do Centro de Conhecimento em Agronegócios (PENSA).

Mecanismos de solução de controvérsias para o Tratado de Livre Comércio UE - América Latina

Edna Ramírez Robles*

A inclusão de mecanismos de solução de controvérsias quase-adjudicatórios em alguns Tratados de Livre Comércio (TLCs) não tem sido suficiente para sua efetiva utilização. Exemplos podem ser encontrados em diversos TLCs assinados recentemente pela União Europeia (UE), cujos mecanismos de solução de controvérsias ainda não foram utilizados, em que pese as disputas existentes entre as partes. O presente artigo identifica as cláusulas que debilitam tais mecanismos de solução de controvérsias e inviabilizam sua utilização.

São examinados neste artigo, em primeiro lugar, o *status* dos TLCs que a UE negocia com alguns países da América Central, com a Comunidade Andina (CAN) e com o Mercosul. Posteriormente, serão revisados os mecanismos de solução de controvérsias dos TLCs da UE com México e Chile, uma vez que estes constituem modelos utilizados nas demais negociações com a América Latina. Por fim, serão feitas recomendações aos países que ainda estão em processos de negociação desses acordos com a UE.

Negociações UE-CAN e Mercosul

Recentemente, a UE assinou um TLC com o CARIFORO (constituído por 13 países) e atualmente negocia, por meio de blocos sub-regionais, com a América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua), CAN (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru) e Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai)¹.

As negociações da UE possuem uma dinâmica própria em cada bloco. O Acordo de Associação com a América Central passou por cinco Rodadas e aguarda a realização da sexta, que deve ocorrer em dezembro de 2008². No que tange ao futuro do Acordo de Associação com a CAN, Colômbia e Peru negociarão o pilar comercial bilateralmente com o bloco europeu (conclusão prevista para 2009) e o restante do Acordo será assinado em bloco. As negociações entre UE e Mercosul tiveram início em 2000, foram suspensas em 2004 e reativadas em maio de 2008³. Para discutir o conteúdo de tais TLCs, os negociadores têm como ponto de referência os Tratados assinados pela UE com outros países latino-americanos, como México e Chile, o que inclui o capítulo de solução de controvérsias.

UE-México e UE-Chile: mecanismos de solução de controvérsias

Os negociadores atribuem a qualificação de mecanismos de solução de controvérsias quase-adjudicatórios quando estes apresentem resoluções vinculantes, fundamentadas em direito, emitidas por autoridades terceiras, com etapas jurídicas pré-estabelecidas, quase-automáticas e reguladas detalhadamente⁴. Essas cláusulas são similares aos do Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos de Solução de Controvérsias da OMC.

As "cláusulas" mais importantes contempladas nos TLC UE-México (2001) e UE-Chile (2005) dizem respeito à existência das etapas de consulta e de arbitragem vinculante, que contam com uma regulamentação pré-estabelecida e detalhada (requisitos para a eleição de árbitros, mandato para os painéis, conteúdo dos informes preliminar e final, forma de cumprimento e código de conduta para os árbitros). Além disso, os prazos definidos são mais curtos em relação à OMC, têm efeito automático e há regras-modelo de procedimento.

O paradoxo surge na diferença entre o número de casos levados à OMC e tais TLCs. Sete e três anos após a entrada em vigor dos TLCs com o México e Chile, respectivamente, ainda não foi apresentada nenhuma controvérsia sob seus mecanismos bilaterais, apesar de existirem conflitos pendentes de resolução nas Agendas de seus Conselhos Conjuntos.

As explicações dos negociadores são várias: a insuficiência do intercâmbio econômico entre as partes, a preferência pelo estabelecimento da jurisprudência na OMC, o sentimento de segurança dos procedimentos da Organização, entre outros. A seguir, serão expostas as razões jurídicas que possivelmente constituem a causa pela qual não se recorra a tais mecanismos.

As cláusulas mais criticadas nestes dois TLCs são:

- a formação de listas de painelistas que permitem o bloqueio do estabelecimento do painel;
- a não exclusão de foro;
- a exclusão de obrigações em matérias controversas (como dumping), o que as exclui, logicamente, do âmbito de aplicação do mecanismo;
- a possibilidade de a Parte reclamante retirar a demanda quando o informe preliminar for emitido, sem que haja um limite para que a mesma demanda seja apresentada em várias ocasiões perante um painel; e
- a impossibilidade de comparecimento de especialistas às audiências.

Identificamos, ainda, outros problemas adicionais:

- a quantidade de filtros políticos que permitem que uma controvérsia chegue à etapa arbitral (Comitês Especiais, Comitês Conjuntos, Conselhos Conjunto, etc.);
- a exclusão do âmbito de aplicação da etapa arbitral da maioria das obrigações acordadas, como ocorre com alguns serviços, deixando-as exclusivamente para as etapas políticas;
- a pouca precisão a respeito das matérias a serem levadas à OMC ou a painéis bilaterais;
- a possibilidade de as partes tomarem medidas apropriadas pela violação a qualquer obrigação de algum dos três pilares dos Acordos de Associação;
- a exclusão da suspensão de benefícios em outros Acordos, incluindo os da OMC; e
- a possibilidade de negociar a compensação.

Quais cláusulas a América Latina deve buscar em seus mecanismos de solução de controvérsias?

No TLC UE-AC foram estabelecidos objetivos particulares no capítulo de solução de controvérsias para: o âmbito de aplicação (que o sistema de solução de controvérsias seja aplicado unicamente ao pilar comercial do Acordo de Associação), sua agilidade (que o sistema de solução de controvérsias tenha prazos curtos), sua eficiência (automação do processo) e sua eficácia (que a decisão seja vinculante e permita exigir o cumprimento das obrigações convencionais contraídas)⁵.

Na III Rodada, acordou-se quanto às disposições que regulamentam as consequências da inatividade processual nas etapas de consultas e do painel. Na IV Rodada, foi estipulada a possibilidade de nomeação de painelistas que não se encontram na lista, bem como de substituição daqueles que não cumprem com o código de conduta. Foram também incorporados um mandato para o painel e a possibilidade de as Partes solicitarem informações e assessoria técnica em geral.

Por último, a V Rodada determinou as normas que agilizam os casos de urgência (produtos perecíveis ou sazonais), bem como as normas para o conteúdo e as características do informe final do painel e à busca de soluções mutuamente satisfatórias em qualquer momento do processo, além daquelas que definem a formação das listas de painelistas.

Restam, entretanto, temas entre colchetes, dentre os quais se destacam: o cumprimento (a compensação)⁶, o tratamento especial e diferenciado, o processo de nomeação do painel⁷ e a possibilidade de um mecanismo de mediação e as regras procedimentais⁸. É importante que os negociadores reconheçam os problemas a serem evitados quanto a essas disposições.

Conclusão

Não é útil adotar mecanismos quase-adjudicatórios se existirem elementos que os debilitem. As implicações constituem a pouca ou nula utilização dos mecanismos de solução de controvérsias, quando só é possível recorrer à diplomacia para solucionar conflitos comerciais. Isso se mostra bastante inconveniente para economias mais frágeis, uma vez que estas possuem menor poder de negociação. Salienta-se, ainda, que mesmo se o mandato dos negociadores seja para assinar o Acordo, eles devem ter em consideração as questões apresentadas acima se pretendem evitar problemas quanto aos mecanismos de solução de controvérsias.

* Assistente Editorial do Professor John H. Jackson para o *Journal of International Economic Law*. Pesquisadora Visitante na Universidade de Georgetown (Faculdade de Direito), em Washington D.C.

Tradução e adaptação de texto originalmente publicado em *Puentes Bimensual*, Vol. 9, No. 5.

¹ Comissão Europeia, DG Relações Exteriores, Documento de Programación Regional América Latina, 2007-2013 (E/2007/1417), p. 1.

² I Rodada (22-26 outubro 2007), II Rodada (25-29 fevereiro 2008), III Rodada (14-18 abril 2008), IV Rodada (14-18 julho 2008), V Rodada (6-10 outubro 2008).

³ Cúpula Comunidade Andina - Troika UE, Lima, Perú, 17 mayo 2008 (9541/1/08 REV 1 (Presse 132)).

⁴ Ver: Ramirez Robles, E., "Political and Quasi-Adjudicative Dispute Settlement Models in European Union Free Trade Agreements" em WTO Working Papers (Economic Research and Statistics Division, ERSD, 2006-09), 43p.

⁵ Anexo Quarto do Acordo de Associação entre a UE e AC, I Ronda de Negociation Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, 26 de outubro 2007, disponível em: <http://www.aacue.go.cr/>

⁶ Da Segunda à Quinta Rodada, não se chegou a um acordo quanto a este tema.

⁷ Nas Quarta e Quinta Rodadas não houve nenhum acordo a respeito.

⁸ O mecanismo de mediação foi proposto pela EU, que pretende unicamente aplicá-lo a medidas não tarifárias.

Poznan: parada obrigatória ou pista expressa para Copenhague?

Andrew Aziz*

Moustapha Kamal Gueye**

Poznan é um meio-caminho entre Bali e Copenhague. A Conferência representa um momento importante para a tomada de ações, mas há urgência em avançar nas negociações sob o Roadmap de Bali, bem como nos trabalhos em progresso.

Com essas palavras, Yvo De Boer, Secretário-Executivo da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (UNFCCC, sigla em inglês), resumiu a essência da reunião ministerial deste ano. De fato, com a realização da XIV Conferência das Partes (COP-14) em Poznan, na Polônia, entre 1º e 12 de dezembro, muitos já vislumbram a reunião de delegados no próximo ano, em Copenhague, Dinamarca.

Para as negociações, Poznan foi um momento para refletir sobre os progressos alcançados nos últimos anos e uma oportunidade para esclarecer os planos para os próximos 12 meses. Dado o atual estado da economia global e o período de incerteza política nos Estados Unidos da América (EUA) enquanto o presidente eleito não assume o poder, poucos esperavam que Poznan resultasse em progresso significativo na decisão dos rumos pós-Quito. Poznan, porém, funcionou como um termômetro para estimar se as negociações em Copenhague serão frutíferas.

Quem fará o primeiro compromisso?

A elaboração dos detalhes de um esquema funcional de transferência de tecnologia foi uma questão central para os Ministros, mas a real dificuldade consistiu em produzir a vontade política necessária à superação dos impasses. Dadas as divergências existentes entre países desenvolvidos (PDs) e em desenvolvimento (PEDs), o progresso em curto prazo era pouco provável.

Ministros e demais delegados normalmente concordam que o desenvolvimento e transferência de tecnologia por parte de PDs é requisito essencial para o sucesso internacional do tratamento de questões relacionadas a mudanças climáticas. Entretanto, a resposta indiferente por parte dos PDs quanto à proposta feita pelo Grupo dos 77 (G77) e China, de que os PDs destinem 1% de seu Produto Interno Bruto (PIB) para auxiliá-los a alcançar as metas, indica a dificuldade de encontrar-se a fórmula mágica.

Além disso, muitos observadores acreditam que pode ser mais difícil chegar a um consenso sobre números e a natureza do pacote da transferência de tecnologia do que conseguir que um dos lados firme o compromisso primeiro. Como apontou Boer em seu discurso no Clube de Madri, em meados de novembro, sem metas ambiciosas por parte de todos os PDs, os PEDs não tem porquê avançar na mitigação das emissões. E sem um engajamento significativo por parte dos PEDs, acrescentou o Secretário, os países industrializados não se mostram inclinados a apresentar metas ambiciosas.

Dessa forma, negociar uma visão compartilhada para a ação cooperativa de longo prazo sobre mudanças climáticas - incluindo uma meta global de redução de emissões até 2050 - torna-se o

mais crítico dos objetivos. Os Ministros deverão lidar com isso e construir o consenso político necessário entre PDs e PEDs quanto à natureza e ao nível de comprometimentos de longo termo.

Os PDs tentam convencer PEDs industrializados a comprometerem-se com a redução de emissões. As apreensões sobre a quantidade maciça de emissões gerada por países como a China tem feito com que os PDs insistam para que as negociações cheguem a compromissos mais ambiciosos.

Os PEDs, por sua vez, têm manifestado insatisfação com as sugestões para sua divisão em categorias distintas, de acordo com suas diferenças - tanto em termos de emissões quanto de capacidade para mitigá-las. Connie Hedegaard, Ministro de Clima e Energia da Dinamarca, destacou as diferenças entre países como China, Etiópia e Arábia Saudita na reunião de transferência de tecnologia em Pequim, realizada em novembro passado. Um número cada vez maior de PEDs industrializados mostra-se resistentes a essa idéia, uma vez que ela tem o potencial de aumentar parcelas de responsabilidade no futuro.

Em resposta aos comentários do Ministro dinamarquês, Marthinus van Schalkwyk, o Ministro do Meio Ambiente e Turismo da África do Sul defendeu com veemência que os PEDs resistiriam às propostas de categorias. Os objetivos das atuais negociações são avançar na ação cooperativa internacional sobre mudanças climáticas, conforme salientado no Plano de Ação de Bali, e não renegociar o UNFCCC, ressaltou van Schalkwyk.

Os PEDs esperam que investimentos substanciais em tecnologia sejam

incluídos no futuro plano. O Primeiro-Ministro da China, Wen Jiabao, enfatizou a posição do país na recente reunião em Pequim, ao conchamar os PDs a assumirem papel de liderança por meio de medidas fiscais e tributárias, bem como com maior direcionamento político e incentivos.

O Primeiro-Ministro chinês ressaltou, ainda, que os PDs levaram várias décadas para solucionar seus problemas de economia de energia e reduzir as emissões, ao passo que seu país precisará resolver a questão num período muito mais curto, o que traria um desafio inédito. Wen acrescentou que os PDs devem assumir responsabilidades pelas mudanças climáticas, inclusive alterando o estilo de vida e consumo insustentável de suas populações.

A imprensa internacional tem interpretado os comentários de Wen como uma nova postura “linha-dura” a respeito da questão. Outros meios especulam que a China deverá pressionar a administração de Obama a assumir um papel mais ativo nas negociações.

Negociações e a crise financeira

Ainda que se verifique tal envolvimento por parte dos EUA, os problemas relacionados ao pagamento das contas no contexto econômico atual levam a especulações pessimistas. Teme-se que a crise financeira mundial leve à redução dos gastos com mudanças climáticas.

De Boer afirmou recentemente ser inegável o impacto da crise financeira sobre as negociações em mudanças climáticas. Ele exemplificou que a imposição de impostos mais altos para custear políticas ambientais certamente não seria bem vinda pela população.

Apesar dessa realidade, De Boer insiste que a crise representa uma oportunidade de combate às mudanças climáticas e não um obstáculo. O Ministro defende que a indústria e os investimentos limpos provaram render retornos e lucros mais seguros no longo

prazo. Para ele, o crescimento da economia limpa pode gerar milhões de empregos e, assim, a crise pode ser vista como uma oportunidade para lidar de forma decisiva com questões intimamente ligadas, como a financeira e a ambiental.

Comércio de emissões

As perspectivas para a implementação de uma estrutura funcional para o comércio de emissões trouxe certo otimismo nos últimos anos. Iniciativas criativas, como o recente Programa de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal das Nações Unidas (UN-REDD, sigla em inglês) - cujo fim é permitir que PEDs com florestas tropicais vendam créditos de carbono para impedir o desmatamento - têm chamado a atenção de muitos observadores.

Além disso, os PDs têm mostrado interesse e disposição em participar do esquema de compensação de carbono. De fato, a Noruega já prometeu US\$ 5 milhões ao programa e acenou com a possibilidade de maior apoio no futuro se os primeiros passos provarem ser promissores. Contudo, a iniciativa REDD não passa ilesa às críticas. Algumas organizações ambientais entendem que a proteção das florestas deveria ser tratada de forma holística, fora do regime climático. Para a organização *Friends of Earth International*, o comércio de carbono no REDD proveria aos PDs uma válvula de escape, a opção de pagar para não terem de cumprir suas metas de redução. Outras críticas apontam que a estrutura do mercado de carbono é insuficientemente financiada e necessita de maior acesso a recursos.

O Fator Obama

A campanha eleitoral que teve como plataforma a “esperança” e a “mudança” levou o mundo a esperar exatamente isso de Barack Obama. A certeza repousa sobre o fato de que a nova administração dos EUA mudará o cenário das futuras negociações sobre mudanças climáticas. Obama declarou recentemente, durante reunião de governadores atentos à questão climática, que sua presidência marcará um novo capítulo na liderança dos EUA sobre o tema. O presidente eleito garante que os EUA engajar-se-ão vigorosamente nas negociações e ajudarão a dirigir o mundo rumo a uma nova era de cooperação global em matéria de mudanças climáticas.

Contudo, os que esperam por mudanças radicais na política estadunidense ou por iniciativas massivas de financiamento para mudanças climáticas podem acabar desapontados. Os delegados alertam que o orçamento público dos PDs deveria constituir a principal fonte dos futuros mecanismos de transferência de tecnologia, mas a destinação de verbas por parte dos EUA para esse propósito, num governo mais aberto, não é um dado certo. Apesar da esperança de que a administração de Obama venha a ser mais pró-ativa do que foram as republicanas, novos fundos para transferência de tecnologia não se encontram entre as propostas do presidente eleito.

Ainda assim, as expectativas quanto ao futuro papel dos EUA nas negociações sobre mudanças climáticas são altas. Em novembro, o Ministro De Boer afirmou ter esperanças de que, com a eleição de Obama, os EUA possam tomar a liderança e ajudar no progresso das negociações.

O fato de Obama ter enviado uma delegação a Poznan é um sinal promissor. Contudo, apenas em fevereiro de 2009 - quando o novo presidente assumir oficialmente a Casa Branca - será possível ter uma visão clara do papel dos EUA no caminho até Copenhague.

* Andrew Aziz é coordenador de periódicos e editor do ICTSD

** Moustapha Kamal Gueye é Gerente de programa para meio ambiente do ICTSD

A expansão do G8 e a reforma da governança econômica internacional

Bretton Woods, 1944. São Francisco, 1945. Havana, 1947. Os marcos fundadores da governança internacional têm raízes no final da II Guerra Mundial, época em que se firmava a incontestável hegemonia estadunidense no hemisfério ocidental. As instituições econômicas internacionais hoje existentes nasceram naquele contexto e consolidaram em seus atos institutivos a posição dominante dos Estados Unidos da América (EUA), bem como as prerrogativas dos aliados europeus. Ainda que novas instituições - globais e regionais - tenham sido criadas desde o pós-guerra, o Século XX assistiu a poucas mudanças na estrutura básica dos principais organismos internacionais existentes. Será que essa tendência passa a estar em xeque hoje?

As interdependências cresceram exponencialmente neste último século e levam os Estados a aprofundar entre si os laços de cooperação. O surgimento de riscos globais, como as crises financeiras, o terrorismo internacional e o aquecimento global, apenas aceleraram este processo de cooperação. Ademais, os tempos atuais aparentam delinear a formação de um novo equilíbrio internacional de forças, com uma alteração profunda da tônica das relações Norte-Sul. Sugere-se que, dentro de alguns anos, os chamados países em desenvolvimento (PEDs) representarão a absoluta maioria da população e da atividade econômica mundial¹, diminuindo a importância relativa dos países desenvolvidos (PDs) e impondo uma nova ordem global multipolar.

... os tempos atuais aparentam delinear a formação de um novo equilíbrio internacional de forças, com uma alteração profunda da tônica das relações Norte-Sul.

Neste contexto, a revisão da governança econômica global impõe-se como uma necessidade premente. Vicissitudes do sistema, como sua fragmentação, seu déficit de legitimidade e sua relativa ineficácia, levam ao enfraquecimento de seus comandos. Por não se sentirem representados, os destinatários das normas questionam sua legitimidade, demonstrando que os problemas hoje enfrentados perpassam os domínios de competência das instituições internacionais existentes, de modo que sua resolução exige

mais do que a simples fragmentação do trabalho entre cada uma das entidades existentes. Não há melhor exemplo para tal constatação do que a presente crise financeira global, cuja solução exigirá soluções coordenadas entre as mais diversas instâncias.

Não é difícil verificar que falta direcionamento e coordenação às instituições centrais, que não funcionam bem individualmente, nem em conjunto. Discussões sobre a reforma das Nações Unidas, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) arrastam-se há anos, sem que os atuais Membros comprometam-se a alterações sensíveis (ver *Pontes Quinzenal*, v. 3, n. 7), dada a grande resistência de alguns Estados em ceder parcelas de seu poder decisório.

Neste contexto, são diversos os motivos que levaram especialistas² a acreditar que a reforma do G8 deve ser considerada uma prioridade de ação dentro do processo de reforma da governança econômica internacional. Afirmam-se que a obtenção de um comprometimento político nessa instância será menos trabalhosa, por não exigir a revisão de tratados ou atos constitutivos. Soma-se a isso o fato de que um G8 ampliado poderia constituir o fórum ideal para obter avanços no controverso processo de reforma das instituições internacionais. Por fim, constata-se que reuniões

de cúpula - envolvendo Chefes de Estado e de Governo - têm-se mostrado particularmente eficientes para tratar de temas macro-políticos que escapam à competência de organismos internacionais e fóruns setoriais.

Possibilidades de reforma para o G8

Quando originalmente criado, em 1978, pela iniciativa do Presidente francês Valéry Giscard d'Estaing e pelo Chanceler alemão Helmut Schmidt, o G7 não passava de um fórum de discussão sobre os desequilíbrios econômicos entre as principais potências ocidentais. As nações envolvidas à época eram Canadá, França, Alemanha, Itália, Reino Unido, Japão e EUA. Com o tempo, tais reuniões de cúpula passaram a ocupar-se menos de assuntos de coordenação interna e mais de temas de significado político e econômico de alcance global, o que acabou por transformar o G7 em uma espécie de "comitê diretor do mundo", cujas decisões faziam-se sentir em toda parte.

A expansão do grupo teve início nos anos 90, imediatamente após o fim da Guerra Fria, quando a Rússia foi convidada a participar das reuniões de cúpula. A partir de então, mantiveram-se em paralelo duas estruturas distintas: as reuniões anuais de cúpula de Chefes de Estado e de Governo do grupo, que passou a ser chamada de G8; e as reuniões dos sete ministros de finanças e dos líderes de bancos centrais, o G7 financeiro, que mantinha a Rússia de fora. Eventualmente, com o advento da crise asiática do final da década de 1990, decidiu-se pela criação de um novo fórum de discussão e cooperação entre autoridades financeiras, desta vez incluindo líderes das principais economias emergentes. Assim foi criado em 1999 o G20 financeiro, compreendendo, além dos sete Estados originais e da Rússia, também Argentina, Brasil, México, China, Índia, Indonésia, Coreia do Sul, Arábia Saudita, Turquia e África do Sul.

As propostas de reforma discutidas na atualidade têm por foco a aproximação dos emergentes à reunião de cúpula do grupo. A primeira de tais propostas diz respeito à inclusão no G8 de cinco das principais economias emergentes: China, Índia, Brasil, México e África do Sul. Trata-se do G8+5, B(R)ICSAM, ou *Outreach 5* - este último termo alçado em 2005 durante a 31ª Cúpula do G8 na Escócia. A iniciativa *Outreach 5* foi posteriormente complementada pelo "Processo de Heiligendamm", lançado quando da 33ª Cúpula do G8 na Alemanha, em 2007. Deve-se notar que ambas iniciativas, apesar de buscarem institucionalizar um diálogo de alto nível entre o G8 e as potências emergentes, não prevêm a inclusão dos 5 "novatos" como membros plenos do grupo. Tal limitação enfrenta oposição veemente de diversos líderes mundiais, tanto do Sul quanto do Norte, a exemplo dos Presidentes Lula (Brasil) e Nicolas Sarkozy (França).

Uma segunda proposta, mais ambiciosa, parece ter reverberado mais fortemente em função da atual crise econômica global. Trata-se de estender o formato G20 também às reuniões de cúpula

do G8, nos moldes da reunião realizada em Washington em 14 e 15 de novembro deste ano. Seus defensores afirmam que seria este o único meio de resolver definitivamente o problema da sub-representação, que vem minando a legitimidade das decisões tomadas pelo grupo. Seus detratores, a seu turno, apontam no caráter restrito e homogêneo do G8 suas principais qualidades, alegando que uma extensão excessiva do número de membros poderia levar o grupo a uma paralisação decisória. Há grande probabilidade de que as duas posições estejam corretas. Se, por um lado, o excesso de membros reduz a capacidade decisória do grupo; por outro, a sub-representação leva à completa deslegitimação das decisões tomadas.

Deste modo, a escolha de quais países participariam de uma possível expansão do G8 parece ter caráter central nas discussões. Afirma-se a existência de um consenso formado em torno da inclusão de China, Índia e Brasil. A África do Sul teria sua posição fortalecida por sua vigorosa atuação política na reforma da governança global, ainda que existam fortes resistências no continente africano contra sua nomeação (Nigéria e Egito, por exemplo). A viabilidade da inclusão do México, por sua vez, seria menos óbvia, pesando a favor o apoio dos EUA e sua condição de membro da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Tratado de Livre Comércio de América do Norte (NAFTA). Por estes motivos, afirma-se que o México poderia representar um elo de ligação entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento³.

Mais difícil parece ser a tarefa de incluir todos os membros do G20 em uma possível expansão, vez que o grupo comportaria países com *status* diplomáticos muito distintos. Afirma-se, por exemplo, que a verdadeira justificativa pela inclusão de Argentina e Turquia residiria em sua freqüente qualificação como “casos problema” (menção feita aos riscos de inadimplência destes países, dentre outros fatores), não em sua capacidade de solucionar problemas⁴. A Arábia Saudita e a Coreia do Sul, apesar do vigoroso desempenho econômico, não contariam com as mesmas credenciais diplomáticas que os países do *Outreach 5*. Seria menos provável que os países industrializados aceitassem depender da vontade de tais países para obter soluções consensuais.

Em conclusão, verifica-se que o atual momento político favorece uma revitalização do pleito dos países emergentes por sua inclusão nos processos decisórios globais. O atual cenário tem favorecido a consolidação da opinião de que as atuais instituições estão estruturadas de forma inadequada e, com isso, podem comprometer a credibilidade do sistema internacional como um todo. Superar esta fragmentação e recuperar legitimidade e eficácia parecem ser tarefas impossíveis caso os países emergentes permaneçam alijados do processo decisório. A reforma do G8 é essencial para tal inclusão, e pode ser o pontapé necessário ao processo de revisão de instituições como a ONU, o FMI e o Banco Mundial. Seja sob a forma do *Outreach 5* ou do G20, mas, se ocorrer, o importante é que a inclusão dos emergentes seja efetiva.

¹ Wilson, D e Purushothaman, “Dreaming With BRICs: The Path to 2050”, Global Economics Paper, Goldman Sachs, no. 99 (Out. 2003). Disponível online em <<http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/brics-dream.html>>, acesso em 04 dez. 08.

² Bradford, C, Johannes, F. “Reform of Global Governance: Priorities for Action”. The Brookings Institution, Policy Brief no. 163 (out. 07). Disponível online em <<http://www.brookings.edu/papers/2007/10/global-governance.aspx>>, acesso em 04 dez. 08.

³ Cooper, A. “The logic of the B(R)ICSAM Model for G8 Reform”. The Brookings Institution, Policy Brief in International Governance no. 1 (mai. 07). Disponível online em <http://www.cigionline.org/community.igloo?r0=community&r0_script=/scripts/folder/view.script&r0_pathinfo=/%7B7caf3d23-023d-494b-865b-84d143de9968%7D/Publications/policybr/thelogic&r0_output=xml>, acesso em 04 dez. 08.

⁴ Cooper, A. “The logic of the B(R)ICSAM Model for G8 Reform”. The Brookings Institution, Policy Brief in International Governance no. 1 (mai. 07). Disponível online em <http://www.cigionline.org/community.igloo?r0=community&r0_script=/scripts/folder/view.script&r0_pathinfo=/%7B7caf3d23-023d-494b-865b-84d143de9968%7D/Publications/policybr/thelogic&r0_output=xml>, acesso em 04 dez. 08.

Etanol brasileiro sustentável chega aos postos suecos

Enquanto exportadores e importadores de etanol não avançam no processo de legitimação dos critérios de sustentabilidade para bicombustíveis, algumas empresas privadas fecharam um acordo sobre um esquema de certificação que permite a importação de etanol sustentável brasileiro pela Suécia.

Durante o último ano, a Sekab - líder europeu em distribuição de combustíveis renováveis na Suécia - e quatro empresas brasileiras produtoras de etanol de cana-de-açúcar, desenvolveram a iniciativa intitulada “Etanol Sustentável Verificado”. Sob este esquema, as companhias Cosan, Guarani, NovAmerica e Alcoeste concordaram em vender à Sekab 115 milhões de litros de etanol anidro (que segue critérios sociais e ambientais pré-definidos). A BAFF (Fundação para o Bioálcool Combustível), associação comercial que representa o mercado de etanol na Suécia, e a UNICA (União da Indústria de Cana-de-açúcar) comandam o processo com o intuito de promover a produção mais sustentável no Brasil.

1. A iniciativa tem por objetivo:
2. garantir aos consumidores suecos a qualidade do etanol por eles utilizado;
3. aumentar a oferta de etanol sustentável verificado em parceria com a indústria brasileira de cana-de-açúcar;
4. convencer outros países europeus a desenvolverem sistemas de controle de qualidade e sustentabilidade; e
5. acelerar o desenvolvimento de uma legislação internacional para bicombustíveis sustentáveis.

Padrões de sustentabilidade

O acordo prevê que todas as usinas que produzem etanol para exportação à Suécia sejam monitoradas por meio de diversos critérios sociais e ambientais. A certificação requer uma redução de, no mínimo, 85% de dióxido de carbono de origem fóssil em comparação à gasolina. As emissões de CO₂ são calculadas com base nos preceitos da Obrigação de Combustível Renovável de Transporte (RTFO, sigla em inglês) do Reino Unido, a qual abrange todas as principais fontes de emissão de gases de efeito estufa (GEEs), incluindo cultivo, produção e transporte. O etanol certificado também deve ser compatível com a iniciativa ambiental da UNICA, que prevê:

1. a proteção de florestas próximas a áreas com água em abundância;
2. a proteção dos recursos hídricos;
3. programas para a reutilização de água em procedimentos industriais e para a conservação da qualidade da água;
4. a implementação de um plano para a conservação do solo; e
5. o desenvolvimento de um plano para a redução do impacto ambiental da produção.

Outra condição para que o etanol seja certificado é a mecanização de todas as colheitas de cana-de-açúcar até 2014 (o que significa a eliminação do processo da queima de cana antes da

colheita) e a exigência de mecanização para 30% da produção na fase inicial, conforme previsto no Protocolo Verde de 2007, firmado entre a UNICA e o Estado de São Paulo. O processo de mecanização da colheita reduz a poluição local e melhora as condições de trabalho dos coletores. No que diz respeito ao critério social, o esquema de certificação tem tolerância zero em relação ao trabalho infantil e ao trabalho forçado. As medidas de certificação também estão de acordo com as diretrizes das Nações Unidas e prevêm que os trabalhadores:

1. tenham o direito de organizar-se em sindicatos;
2. sejam registrados;
3. recebam pelo menos um salário mínimo; e
4. tenham acesso a medidas de saúde e segurança.

O processo de seleção dos primeiros parceiros para o esquema de certificação foi baseado na convergência de valores, ou seja, produtores que compartilham a opinião da Sekab a respeito daquilo que é importante em uma perspectiva sustentável. Tais parceiros também concordaram em ser monitorados por um terceiro grupo neutro - a companhia internacional independente SGS (*Société Générale de Surveillance*).

Segundo Mark Lyra, diretor de importação e exportação de etanol do grupo Cosan (o maior exportador mundial de etanol), tais critérios de sustentabilidade já faziam parte das diretivas de sua empresa. O único desafio foi defini-los com mais clareza e estabelecer uma metodologia de avaliação. Mark Lyra espera que o etanol verificado ajude a diminuir as críticas à indústria sucroalcooleira, bem como disperse as dúvidas de que o etanol brasileiro tenha impactos sociais, ambientais e climáticos negativos.

A Sekab arca com os custos do processo de verificação. As despesas adicionais são de responsabilidade dos produtores,

prática que pode impedir a participação de pequenos produtores na iniciativa, uma vez que eles podem não possuir recursos suficientes para custear o processo de cumprimento dos critérios de certificação. Para estes produtores, requerimentos de certificação de alto custo funcionam, na prática, como barreiras não tarifárias ao comércio internacional.

Uso do etanol pela Suécia

A Suécia é um dos países europeus que mais utiliza bicomcombustíveis, consumindo cerca de 800 milhões de litros de etanol por ano, dos quais ao menos metade é fornecida pelo Brasil. O uso do etanol na Suécia tem crescido progressivamente desde 2000, em decorrência do aumento da utilização do etanol E85. Em 2007, 11,5% de todos os carros na Suécia podiam ser movidos a E85. Os compromissos nacionais de aumento do uso de bicomcombustíveis e de outros combustíveis renováveis foram da ordem de 3% para 2005 e serão de 5,75% para 2010.

Tanto o etanol sustentável verificado E85 (para carros flexfuel) quanto o ED95 (para veículos pesados com motores a etanol) encontram-se disponíveis nos postos suecos desde agosto de 2008. No ano passado, a Sekab foi responsável pelo fornecimento de mais de 95% do etanol brasileiro que entrou na composição do E85 e do ED95.

O contexto europeu

A União Europeia (UE) desenvolve, atualmente, seus critérios de sustentabilidade para bicomcombustíveis, mas ainda não existe um consenso entre os Membros e não se sabe quando a diretiva sobre promoção do uso de energias renováveis entrará em vigor. Apesar do atraso, Magnus Nillson, analista de transporte da Sociedade Sueca para Conservação da Natureza, acredita que a iniciativa de etanol verificado sustentável será, eventualmente, superada por critérios mais abrangentes da UE, os quais deverão incluir diversos critérios que já constam no programa de certificação privado.

A Sekab acredita que o esquema de certificação seja uma maneira de resolver o problema da distinção entre etanol sustentável e não sustentável até que a legislação europeia entre em vigor. Anders Fredriksson, da Sekab, acredita que os critérios de certificação da UE serão desenvolvidos gradualmente ao longo dos próximos anos e sincronizados com as regulamentações internacionais uma vez que essas entrem em vigor. Fredriksson completou, ainda, que como a UE está demorando para estabelecer seus critérios, a Sekab tomou a iniciativa, que tem como foco as preocupações dos consumidores europeus relativas à sustentabilidade do etanol.

Iniciativas privadas versus iniciativas governamentais

Paralelamente à iniciativa privada de etanol sustentável, os governos sueco e brasileiro assinaram, em setembro de 2007, um acordo bilateral de cooperação bioenergética que inclui bicomcombustíveis. Tal acordo prevê iniciativas para um maior diálogo político, pesquisa e desenvolvimento, cooperação com terceiros países e promoção comercial e de investimentos. Ambos os países devem promover tecnologias de bioenergia e trabalhar para a criação de um mercado mundial de bicomcombustíveis.

Os dois governos também devem promover padrões globais harmonizados para os bicomcombustíveis, além de intensificar a colaboração de pesquisa entre suas organizações e instituições que trabalham para a melhoria do desempenho técnico, o aumento do custo benefício e a promoção do desenvolvimento sustentável. O acordo também prevê que Suécia e Brasil investiguem a possibilidade de ajudar países em desenvolvimento a implementarem uma regulamentação que promova energias renováveis, o que inclui a produção e o uso de bicomcombustíveis. Apesar de o Brasil ainda não ter ratificado o acordo, ambos os países devem reunir-se até o final deste ano para discutir os próximos passos neste sentido.

Se por um lado os programas de certificação criados pelos governos devem ser consistentes com as regras da OMC, por outro, as iniciativas privadas não fazem parte do escopo do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio da Organização. Estes esquemas não são consolidados por regras de comércio multilateral relativas à não-discriminação, à abstenção à criação de obstáculos ao comércio, à proporcionalidade e à transparência. Padrões privados podem, entretanto, ser considerados medidas governamentais no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio se houver uma forte ligação entre a ação privada e o governo em questão. Este seria o caso, por exemplo, se um país decidisse conceder incentivos a bicomcombustíveis certificados e, ao realizar tal medida, buscasse apoio no esquema de certificação desenvolvido por uma entidade privada. Ainda não é certo se o esquema desenvolvido pela Sekab será encaixado nesta categoria.

Tradução e adaptação de artigo originalmente publicado em *Bridges Monthly Trade Review* Ano. 12 n.6, dez. 2008.

Para mais informações sobre a iniciativa "Etanol Sustentável Verificado", favor consultar: "<http://www.sustainableethanolinitiative.com/>"

A Suécia é um dos países europeus que mais utiliza bicomcombustíveis, consumindo cerca de 800 milhões de litros de etanol por ano, dos quais ao menos metade é fornecida pelo Brasil.

Fracasso da política Bush-Schwab sobre o APC com a Colômbia

Steve Charnovitz*

Recentemente, o Congresso estadunidense emitiu seu veredito relativo à estratégia da Administração Bush de promulgar o Acordo de Promoção Comercial (APC) entre a Colômbia e os Estados Unidos da América (EUA). A decisão confirmou o fracasso da estratégia pouco cooperativa do Presidente Bush e de sua Representante Comercial, Susan Schwab.

Retomando o histórico do trâmite do APC, em 7 de abril, a Administração Bush enviou ao Congresso, sem o aval dos líderes da Câmara e do Senado, um projeto para implementação do APC. Mesmo que o Presidente tenha o direito de tomar tal iniciativa, conforme a prática vigente desde 1979, Bush deveria ter enviado o projeto de lei ao Congresso somente depois que os comitês de ambas as Câmaras tivessem discutido o documento durante as sessões denominadas “non-markup” - nas quais é vedado aos membros modificar o projeto. Como nesse caso, diversos outros costumes legislativos consolidados foram desrespeitados durante a Administração Bush. O Executivo enviou o projeto ao Legislativo para que o aprovasse ou rejeitasse, sem, contudo, levar em conta a possibilidade de aprovação prévia.

Susan Schwab justificou a ação do governo sob o argumento de que, devido aos poucos dias “legislativos” que restavam para o recesso parlamentar, a Administração se viu obrigada a enviar o projeto de lei antecipadamente, a fim de assegurar que a questão fosse tratada ainda neste ano.

A reação do Congresso foi dura. No dia 10 de abril, a Câmara de Representantes votou a favor da eliminação do status de “fast track” (autoridade de promoção comercial) do qual o projeto de APC gozava. Em resposta a essa medida, Schwab publicou uma nota à imprensa, criticando a Câmara por ter mudado as “regras durante o jogo”.

É difícil imaginar que o episódio com a Colômbia não corresponda a um erro de cálculo por parte da Administração Bush.

É difícil imaginar que o episódio com a Colômbia não corresponda a um erro de cálculo por parte da Administração Bush. Aparentemente, o governo atual acreditou que poderia forçar a aprovação do Acordo perante o Congresso. Schwab, com sua experiência no Senado estadunidense, não foi capaz - se é que tentou - de dissuadir a Administração Bush a seguir com esta ação imprudente.

A estratégia de Bush resultou em altos custos. Primeiramente, conforme reconheceu

lugar, ao forçar o Congresso a aceitar o Acordo, a Administração Bush deixou a descoberto o processo de “fast track”, que se estende por mais de 30 anos. É sabido que tanto o Congresso quanto o Senado possuem a prerrogativa de votar contra o “fast track”, entretanto, até este ano, ambas as Câmaras atuaram como se tivessem que honrar as regras da autoridade de promoção comercial. Lamentavelmente, isso ficou evidente e, futuramente, qualquer “fast track” terá menor credibilidade - seja na esfera nacional ou internacional. As próximas administrações terão maiores dificuldades para negociar novos acordos comerciais e, portanto, para abrir novos mercados...

estadunidenses. Em terceiro lugar, ao enviar o projeto de lei sobre o APC com a Colômbia sem o apoio do Congresso, a Administração desapontou seu aliado mais próximo na América Latina e colocou em risco seus interesses na região.

A pesar da crítica às ações da Administração Bush, não se pode coadunar com a insípida atitude do Congresso. A porta-voz Nancy Pelosi agiu mal ao eliminar o “fast track” do projeto. A decisão dos líderes democratas das duas Câmaras de se recusarem a trabalhar em conjunto com a Administração para reforçar a linguagem do projeto foi igualmente equivocada.

Ao olharmos para o futuro, é possível afirmar que o APC com a Colômbia não possui mais chances de aprovação. A próxima Administração poderia utilizar o “fast track” do APC com o Panamá para promulgar o acordo com a Colômbia (como ocorreu com a Jordânia), mas para isso será necessário que o Congresso seja bem disciplinado. É certo que a nova Administração estadunidense terá que decidir se é favorável ou contrária a uma maior abertura comercial, mas, quando se está à frente do governo, é difícil estar ao mesmo tempo nos dois lugares.

Schwab em discurso proferido em 17 de novembro, o “fast track” já havia sido utilizado para o APC com a Colômbia. Em segundo

* Steve Charnovitz é professor de direito na Escola de Direito da Universidade George Washington..

Investidores brasileiros e arbitragem internacional

José Augusto Fontoura Costa*

O Brasil é, tradicionalmente, um país receptor de investimentos estrangeiros. Tanto a retórica que defende as multinacionais como mensageiras do progresso e da prosperidade, quanto a que as delinea como agentes do imperialismo ianque e do capital internacional sempre foram construídas a partir da perspectiva de um país que importa capitais, organização empresarial e tecnologia. O país jamais aderiu à Convenção de Washington de 1965, nem aos acordos de promoção e proteção recíproca de investimentos. Não obstante, a partir da constatação de que brasileiros passaram a investir no exterior, pode-se questionar se valeria a pena ou não, aderir a tais instrumentos.

A realização de investimentos brasileiros no exterior tem mostrado uma tendência robusta nos últimos anos, ocorrendo não apenas em mercados financeiros e de valores, mas na modalidade conhecida como investimento estrangeiro direto (IED). O IED é caracterizado por prazos mais longos e, particularmente, pela manutenção, de fato ou de direito, do poder decisório por parte dos investidores. De prospecção e lavra de petróleo a churrascarias, os brasileiros já realizam investimentos diretos em diversos países, inclusive nos Estados Unidos da América (EUA) e na Europa. Impulsionados pela valorização da moeda brasileira em relação ao dólar e ao euro, estes investidores ganham cada vez mais espaço. Em países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs), as grandes empresas brasileiras são retratadas pela mídia local como detentoras de poder econômico e capacidade de influência política.

Realizado em um ambiente político e regulatório nem sempre tranquilo e favorável, o IED está muitas vezes sujeito a riscos que ultrapassam aqueles que os investidores estão acostumados a enfrentar no país de origem. Neste sentido, as recentes intervenções dos governos de Equador e Bolívia, afetando interesses de empresas brasileiras, podem ser tomadas como exemplos.

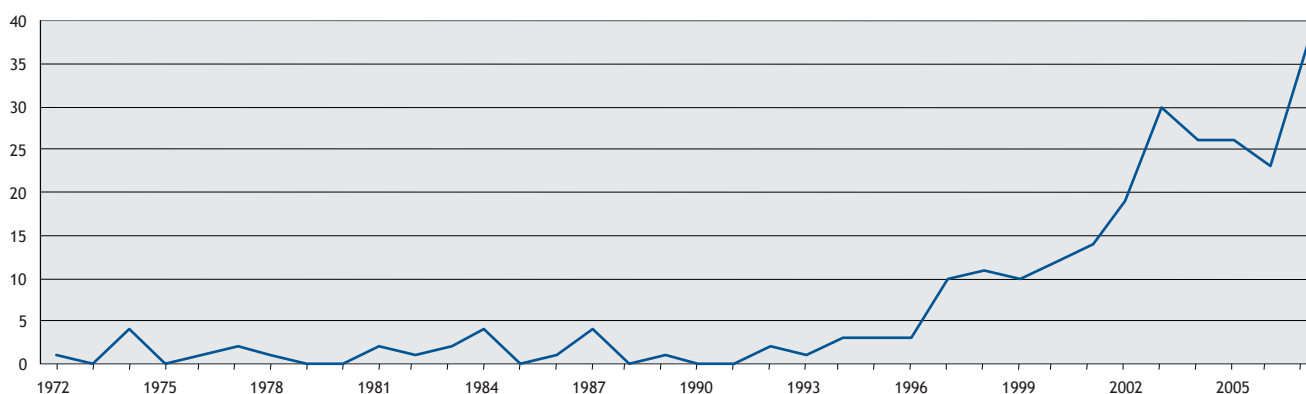
Nacionalizações e renegociações de posições contratuais e acionárias forçadas fazem parte do campo do risco político, o qual pode ser compreendido como o resultante da instabilidade institucional do país receptor dos investimentos. Pelo menos em parte, isto se deve ao fato de que o IED tende a ser tratado com paixão e incluído nas agendas políticas. Isso ocorre porque, diferentemente da exportação de mercadorias, os IEDs produzem impactos mais visíveis e sensíveis nas economias receptoras, o que implica em sentimentos contraditórios: podem representar a tábua de salvação de economias combalidas, que dependem

do aporte de capital, estrutura administrativa e inclusão em cadeias internacionais de circulação de riqueza; mas também podem ser acusados de causar prejuízos aos empresários locais, explorar mão de obra barata e pilhar recursos naturais. Embora a verdade esteja distante destes dois pólos, é impossível afastar ideologias e paixões políticas do embate sobre os prós e contras de importar ou exportar investimentos.

Como as tensões políticas sempre estiveram muito próximas dos investidores estrangeiros, os riscos políticos já se apresentam, há muito tempo, como uma problemática a ser considerada antes da realização de qualquer operação. Considerando que investidores e investimentos submetem-se, em princípio, ao direito interno do país receptor, agrega-se uma dimensão jurídica ao problema, que traz à tona questões como foro competente e direito aplicável para a solução de controvérsias entre investidor estrangeiro e país receptor. Neste sentido, os setores da exploração de recursos naturais e da oferta de serviços públicos, mediante concessões ou *joint ventures* com empresas estatais locais, são particularmente sensíveis, pois às vezes envolvem setores relacionados com a segurança nacional e, outras vezes, respondem pela fatia mais suculenta da pauta de exportações do país receptor dos investimentos.

Durante o século XIX e boa parte do século XX, o principal instrumento internacional de defesa dos investidores fundava-se na existência de padrões mínimos de tratamento dos estrangeiros e na possibilidade de proteção diplomática, inclusive mediante arbitragem entre Estados e, posteriormente, perante a Corte Permanente de Justiça Internacional. Com a Guerra Fria, o conflito ideológico e a disputa por zonas de influência dificultaram sobremaneira a tarefa de convencer os governos dos países de origem de investimentos a esposarem as causas de seus investi-

Casos por ano - 1972 a 2007



Fonte: Dados do CISDI.

dores, o que levou ao desenvolvimento de uma sistemática de regulação contratual e arbitragem de tipo comercial, bastante afastada do Direito Internacional Público e mais próxima do Direito Internacional Comercial.

É exatamente neste contexto que surge, em 1965, o Centro Internacional para a Solução de Disputas relativas a Investimentos (CISDI): um sistema de arbitragem entre investidores estrangeiros e Estados receptores de investimentos, cuja indicação deve ser expressa, por meio de contratos, leis estatais de investimento e acordos de promoção e proteção recíproca de investimentos (APPRIs).

Apesar de um início tímido, o CISDI passou a ser bastante utilizado ao final dos anos 1990 e alcançou, em 2007, o recorde anual de 37 casos. Até outubro deste ano, registra-se a propositura de 16 casos. O incremento da utilização do sistema resulta, principalmente, da massiva adoção de APPRIs, especialmente nos anos 1990.

É importante ressaltar, entretanto, a existência de dúvidas sobre a imparcialidade dos tribunais arbitrais em casos envolvendo Estados. Fundamentalmente, as críticas argumentam que existem condições e incentivos para que os árbitros decidam em favor dos investidores - hipótese dos incentivos - e que os referenciais culturais as posições sociais dos árbitros denotam uma formação predominantemente liberal e muito mais próxima da visão de mundo das grandes corporações - hipótese sócio-cultural.

Embora ambas as explicações pareçam ser mutuamente consistentes, é importante observar que elas possuem fundamentos e consequências diferentes: no primeiro caso, o viés favorável aos investidores encontra-se presente mesmo quando o Estado atua de modo consistente com uma ideologia liberal e, portanto, há uma tendência a forçar os limites do discurso de justificação das decisões; no segundo caso, a tendência apenas revelar-se-ia na medida em que as posições dos investidores fossem coerentes com padrões jurídicos reconhecidos.

O desvio decorrente de incentivos estaria fundado na necessidade ou desejo dos árbitros de participarem de novos tribunais. Com escassas exceções, praticamente todos os casos são propostos por investidores, favorecê-los seria um modo de incrementar a renda e o prestígio advindos da arbitragem. Deste modo, algumas escorregadelas na qualidade da decisão, com o conseqüente risco de perda de prestígio, poderiam ser contrabalançadas pela expectativa de novos trabalhos.

Alguns dos laudos mais polêmicos parecem indicar um possível viés pró-investidor. É o que se verifica, por exemplo, nos casos mais sensíveis do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, sigla em inglês), como Metalclad, S. D. Myers e Loewen Group, e da CISDI, como o caso Maffezini, Tokios-Tokéles e Águas Vivendi. No entanto, a análise dos laudos não permite afirmar que se tenha traído os textos do NAFTA ou dos APPRIs que originaram os procedimentos.

Além disso, sem pretender uma discussão detalhada acerca dos principais desvios e tendências, é importante ressaltar que existem indícios de que a hipótese dos incentivos não se sustenta. Existe, é certo, uma elite de árbitros: os dez mais nomeados, em um universo de 286, recebem cerca de 20% das indicações. Os quinze árbitros que mais figuram nos casos do CISDI receberam, em conjunto, 181 nomeações, mais do que os 170 que foram lembrados uma única vez, conforme dados de 2007. Este grupo, porém, não é suficientemente homogêneo para sustentar a hipótese de que exista um consenso, mesmo que silencioso, em torno do mister de amealhar clientes. Vale a pena, aliás, mencionar que apenas 4 dos 30 árbitros que atuaram nos casos polêmicos acima mencionados são parte do grupo dos 10 árbitros mais atuantes.

De fato, os textos dos APPRIs, que supõem que a proteção dos investidores e investimentos é suficiente para os promover, defen-

dem com amplitude e profundidade seus direitos. As definições de investimento são amplas e abertas; os padrões de tratamento, elevados; a forma e cálculo das indenizações por expropriação, maximalistas; e as alternativas para solução de controvérsias, abrangentes. Aplicar APPRIs é uma tarefa consistente com a defesa de direitos e interesses de investidores. É disso que se trata. Não é razoável, portanto, exigir dos árbitros uma postura favorável ao Estado quando o Direito que aplicam traz em si um viés pró-investidor.

Assim, a arbitragem de investimentos, inclusive aquelas do CISDI, não pode ser simplesmente indicada como tendenciosa. Por ser o único sistema de solução de controvérsias entre investidor e Estado fundamentado em um tratado internacional, respeita interesses dos Estados e, portanto, apresenta um conjunto equilibrado de exigências e possibilidades, inclusive a de formar comitês *ad hoc* para a anulação de laudos. O CISDI é um bom instrumento, tanto em termos da qualidade de suas regras e procedimentos, quanto da exequibilidade dos laudos. Neste sentido, é bem vinda a adesão do Brasil à Convenção de Washington de 1965, isto possibilitaria que investidores brasileiros no exterior tivessem seus ativos melhor protegidos. A possibilidade de incluir cláusulas de submissão ao CISDI em contratos ou em leis nacionais de investimento torna a arbitragem internacional acessível a empresas nacionais, mesmo que o Brasil não venha a ingressar na rede de APPRIs. Além disso, é importante mencionar que os investidores brasileiros já podem, mesmo sem a adesão do país à convenção, lançar mão do mecanismo complementar¹, desde que o Estado receptor do investimento seja parte do CISDI.

Ingressar no sistema dos APPRIs e suas grandes redes, no entanto, é outro assunto. Embora seja hipoteticamente possível realizar uma adesão seletiva a estes acordos, limitando-se a firmá-los com PMDRs, onde constantemente o risco político é alto, seria difícil para o Brasil justificar internacionalmente a negativa à ratificação dos 14 acordos firmados nos anos 1990 e retirados do Congresso ao fim do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Cautela com os APPRIs bilaterais e regionais e a intensificação das negociações multilaterais, inclusive no que tange aos serviços com presença comercial, podem ser alternativas bem mais interessantes ao ingresso em um sistema que começa a dar sinais de desgaste. Tem-se o exemplo da Argentina com uma miríade de casos e condenações decorrentes da crise econômica de 2000/2001.

Aceitar o sistema da Convenção de Washington de 1965, por seu turno, não apresenta, *per se*, qualquer potencial lesivo a interesses nacionais e poderia, ademais, representar uma nova alternativa para os investidores brasileiros no exterior, especialmente aqueles que se defrontam com marcos regulatórios instáveis e risco político elevado.

• Doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. Professor da Universidade Católica de Santos e da Universidade do Estado do Amazonas.

¹ O Mecanismo Complementar é um sistema de solução de controvérsias que permite acesso aos serviços e facilidades do CISDI a Estados que não são parte da Convenção de Washington e investidores de Estados que não são parte da CW, os quais podem utilizar as regras, instalações e instituições disponíveis para realizar conciliações e arbitragens.

... é importante
mencionar que os
investidores brasilei-
ros já podem, mesmo
sem a adesão do país
à convenção, lançar
mão do mecanismo
complementar...

Perspectivas para o novo modelo regulatório da mineração no Brasil

Gustavo Assed Ferreira*

No próximo ano, o Congresso Nacional deve aprovar, no todo ou em parte, o novo marco regulatório do setor de mineração no Brasil. Como era de se esperar, os debates estão acalorados e há um contraponto específico a ser superado: de um lado, as mineradoras querem, ao menos, a manutenção da atual carga tributária, enquanto os municípios e os Estados produtores desejam um incremento de receita com a alteração das alíquotas que incidem sobre a mineração, bem como um incremento no exercício do poder de polícia, por meio da fiscalização sobre o setor.

Além desta questão tributária, há outras variáveis que precisam ser debatidas, sob pena de ser criado um modelo regulatório que não responda às necessidades do setor, ao processo de desenvolvimento nacional e à sustentabilidade, que tanta importância tem nesta seara.

Inicialmente, deve-se destacar que a atividade econômica no Brasil tem como marco normativo o capítulo relativo à ordem econômica e financeira da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88). A Constituição aponta para três formas específicas de atuação do Estado quanto ao exercício da atividade econômica no Brasil:

1. o regime de competição com a iniciativa privada (art. 173);
2. o regime de privilégio no caso dos serviços públicos (art. 175, 21 e 25); e
3. o regime de monopólio (art. 176 e 177).

Como resta evidente da leitura dos artigos 176 e 177, a mineração no Brasil é atividade econômica exercida em regime de monopólio pelo Estado, pertencente à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra¹.

Ainda em respeito à CF/88, o artigo 170 aponta para alguns princípios que devem ser observados para a boa condução da

ordem econômica no Brasil. Alguns deles incidem especialmente sobre o setor da mineração, podendo-se destacar: a soberania nacional, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego. O novo marco regulatório para o setor deve manter-se fiel a estes princípios, mas não se deve esquecer que a atividade mineradora em sua fase de prospecção é tida como de alto risco. De acordo com o Instituto Brasileiro de Mineração, de cada cem mil pesquisas de prospecção,

apenas uma pesquisa encontra jazida economicamente viável. Neste sentido, só interessará à iniciativa privada se a regulação do setor for ágil e favorecer a cooperação entre o Estado regulador e o setor privado.

O mais relevante é que o Código de Mineração de 1967, recepcionado pela CF/88, será finalmente alterado por um conjunto de leis que ditarão os rumos deste setor estratégico para a política

externa comercial brasileira. Em certa medida, tal processo de atualização, que se iniciou com as Emendas Constitucionais 6, 7, 9, 33 e 49, terá assento em um momento ideal, ou seja, em um quadro de crise mundial. Isso exigirá a criação de um marco regulatório que favoreça ainda mais os interesses públicos, aqui entendidos em sentido amplo, incluídos os interesses do setor privado, que é quem efetivamente explora este mercado.

A anunciada implantação do Conselho de Geologia e Mineração para debater políticas públicas e traçar diretrizes para o setor já representa um avanço importante, levando em conta que poucos setores exigem tanto a adoção de políticas públicas estruturais de longo prazo como a mineração.

Haverá mudanças na exploração da faixa de fronteira e mineradoras estrangeiras terão, com restrições, o direito de exploração mineral. Tal permissão será concedida se a mineradora estrangeira avançar na cadeia produtiva da matéria-prima explorada, ou seja, se a mineradora estrangeira comercializar produtos com maior valor agregado na mesma cadeia produtiva, como por exemplo, exportar aço ao invés de minério de ferro. O avanço na cadeia produtiva representa uma relevante política pública em favor do processo de desenvolvimento nacional. Em que pese o interesse prioritário de nossos principais parceiros comerciais, como é o caso da China, em comprar minério brasileiro *in natura*, cabe ao governo federal, por meio da política regulatória, incentivar o setor privado a buscar alternativas.

Ademais, em atenção a uma necessidade do setor, o governo estuda facilitar a concessão de crédito às mineradoras. De acordo com estes estudos, a instituição financeira acessará diretamente o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) ou a agência reguladora, que provavelmente o sucederá, para obter informações sobre o volume e as características das jazidas, cujo direito de exploração será dado em garantia. Tal medida representará um forte instrumento de apoio ao setor, notadamente em tempos difíceis.

Assim, é provável, e até de se esperar, que seja criada uma agência reguladora para o setor, que certamente facilitará a cooperação entre o Estado regulador e a iniciativa privada, além de possibilitar maior agilidade e transparência na atividade regulatória do Estado.

Outro ponto objeto de análise pelo governo é o mecanismo de distribuição dos alvarás de pesquisa e de concessão das lavras. Entre as alternativas, estuda-se a possibilidade do estabelecimento de um processo de seleção para a fase de prospecção e um processo licitatório para a exploração da lavra². Em que pese a boa intenção do governo em estabelecer regras mais justas para a efetiva exploração, tal medida inibirá a pesquisa, uma vez que esta representa uma atividade de alto risco para o empreendedor privado, que não terá a devida segurança jurídica de exploração dos recursos minerais eventualmente encontrados.

Haverá mudanças na exploração da faixa de fronteira e mineradoras estrangeiras terão, com restrições, o direito de exploração mineral.

Existe, ainda, o tema da exploração mineral em terras indígenas, previsto no artigo 176, parágrafo 1º da CF/88, que espera regulamentação infraconstitucional. Para suprir tal situação, o Projeto de Lei 1610/96 transita na Câmara dos Deputados e já foi aprovado pelo Senado Federal. De acordo com a proposta, a exploração mineral será feita por licitação, com a devida anuência dos povos indígenas envolvidos. As dúvidas que persistem e que impediram recente aprovação dizem respeito a dois pontos específicos:

1. o percentual a ser repassado às comunidades indígenas - as propostas giram entre 2% e 4% do faturamento; e
2. se os pedidos de pesquisa e lavra que foram feitos anteriormente a 1988 receberão prioridade, o que parece contrariar os ditames do processo licitatório.

É fundamental que o Projeto de Lei seja aprovado, por diversos fatores. Em primeiro lugar porque cerca de 13% do território nacional, no qual situam-se as terras indígenas, permanecem alheios ao processo de desenvolvimento nacional, o que por si só já é lamentável. Em segundo, porque tal situação favorece o garimpo clandestino, além de outras atividades ilegais que gravitam em torno dele. Em terceiro lugar, porque todo este quadro traz em si instabilidade social, tanto para os indígenas e suas tribos, quanto para garimpeiros ilegais e suas comunidades. Por fim, há a questão ambiental, que em um quadro de ausência do Estado e, conseqüentemente, do Direito, ao lado da instabilidade social, apontam para uma exploração marcadamente insustentável, justamente em regiões nas quais o desenvolvimento sustentável é a única alternativa viável.

A principal celeuma a ser enfrentada pela revisão do modelo regulatório da mineração encontra-se, todavia, inserida na reforma tributária.

A principal celeuma a ser enfrentada pela revisão do modelo regulatório da mineração encontra-se, todavia, inserida na reforma tributária. Há uma contraposição entre os interesses das mineradoras e os interesses de governadores e prefeitos das áreas exploradas pela

mineração. Atualmente, a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) possui alíquotas que variam entre 0,2% e 3% do faturamento líquido da empresa, a depender do minério. No relatório da reforma tributária, a base de tributação inclui alíquotas que passam dos 2% atuais sobre o faturamento líquido, para 3% do faturamento bruto. Quanto a isto, há que se fazer alguns comentários.

Primeiramente, aumentar tributos em tempos de crise, de retração do mercado global e do preço dos minérios³ parece inapropriado enquanto política pública, notadamente enquanto política externa comercial. Em momentos como este, seria relevante que existissem medidas de desoneração fiscal para outros setores mais tributados e não aumento de tributos para a mineração⁴.

Em verdade, espera-se que sejam criadas novas medidas fiscais que favoreçam o avanço na cadeia produtiva da matéria-prima explorada. Tais políticas têm o condão de fortalecer a posição brasileira no mercado minerador global e devem ser fortemente incentivadas pelo Estado. Para que o produtor brasileiro realize tal intento, entretanto, é preciso que existam incentivos como o acesso ao crédito, que favorecerão sua posição em termos concorrenciais.

A eficiência da fiscalização sobre o setor por parte da nova agência reguladora deve ser ampliada, uma vez que evitaria a sonegação fiscal e garantiria maior rigidez neste mercado. A sonegação presta-se a desestabilizar o setor minerador no Brasil, demonstrando mais uma faceta da ainda existente instabilidade institucional que obstrui o desenvolvimento nacional.

Por fim, é de se esperar que em março do próximo ano, quando as negociações forem retomadas no Congresso Nacional, exista um ambiente mais favorável ao diálogo do que o atual, em favor do fortalecimento do setor e da posição brasileira no mercado mundial.

* Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor de Direito Internacional da Faculdade de Direito da FAAP e de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu.

¹ Ver AGUILLAR, Fernando Herren. Direito Econômico: do Direito Nacional ao Direito Supranacional. São Paulo: Atlas, 2006.

² Valor Econômico. "União prepara novas normas na mineração" (18/11/2008).

³ Exceto o ouro, que normalmente sobe em momentos de crise devido ao aumento da demanda.

⁴ Ao que parece, também não é o caso de pensar em desoneração para este setor, que já possui uma carga tributária que, para níveis brasileiros, não é das piores. Ainda assim, haverá um momento de discutir as dificuldades que o minerador brasileiro enfrenta por possuir uma carga tributária que, em comparação com outros players internacionais, é alta. Sobre este assunto, ver www.ibram.org.br.

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

JANEIRO

- 14-16 OCDE - Reunião ministerial sobre meio ambiente e energia em relação aos transportes, Tóquio, Japão.
- 20-22 UNCTAD - Reunião plurianual de especialistas sobre políticas de desenvolvimento de empreendimentos e construção de capacidades em ciência, tecnologia e inovação, Genebra, Suíça.
- FAO - Feira *Intercâmbio de conhecimento para o desenvolvimento agrícola e a segurança alimentar*, Roma, Itália.
- 21-23 OCDE - Workshop sobre eficiência energética, organizado pela Agência Internacional de Energia, Paris, França.
- 23 OCDE - Grupo de reflexão sobre o ambiente comercial internacional, Paris, França.
- 25-12.02 UNCTAD - Curso de treinamento sobre questões-chave na agenda econômica internacional (região africana), Cairo, Egito.
- 26 CEPAL - XXI Seminário regional sobre políticas fiscais, Santiago, Chile.
- OCDE - Fórum Econômico Internacional da América Latina e Caribe, Paris, França.
- 28-01.02 FMI/Banco Mundial - Fórum Econômico Mundial, Davos, Suíça.

FEVEREIRO

- 03-04 OMPI - Seminário sobre Direito Autoral e *Broadcasting*, Baku, Azerbaijão.
- 04-05 UNCTAD - Reunião plurianual de especialistas sobre cooperação internacional: cooperação sul-sul e integração regional, Genebra, Suíça.
- 10-12 UNCTAD - Reunião plurianual de especialistas sobre investimento para o desenvolvimento, Genebra, Suíça.
- 16-18 UNCTAD - Reunião plurianual de especialistas sobre transporte e facilitação do comércio, Genebra, Suíça.
- 17-18 OCDE - Conferência ministerial da Cooperação da Região do Mar Báltico sobre energia e questões climáticas, Copenhagen, Dinamarca.
- 20-21 OCDE - Conferência *Capitalismo sustentável: finanças, commodities e o bem comum*, Roma, Itália.

PUBLICAÇÕES

Relação do Estado com o setor siderúrgico estudo comparado Brasil-Estados Unidos. Cintra, Rodrigo. Cadernos CEDEC, No. 75, ago. 2005. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/CAD75.pdf>.

El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008. FAO. Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0291s/i0291s00.pdf>>. Nov. 2008.

Implications for Brazil of the July 2008 Draft Agricultural Modalities. Nassar, A.; Cabral da Costa, C.; Chiodi, L. ICTSD, IPC e IFPRI, 2008. Disponível em: <<http://ictsd.net/i/publications/33784/>>.

Sustainable Development: Linking economy, society, environment. OCDE. OCDE, 2 dez. 2008.

Global Wage Report 2008-09. OIT. 25 nov. 2008. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/download/global_wage_report_ang_indd.pdf>.

Unites States - final anti-dumping measures on stainless steel from Mexico. OMC. (31/10/2008). Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/344_15_arb_e.pdf>.

Defesa comercial: o Brasil e o contencioso na OMC. Rosenberg, Maria Lucia. São Paulo, Editora Saraiva, 2008.

Trade Policy, New Century: The WTO, FTAs and Asia Rising. Sally, Razeen. Londres, Institute of Economic Affairs, 2008.

The Political Economy of Hemispheric Integration: Responding to Globalisation in the Americas. Sánchez-Ancochea, Diego and Shaden, Kenneth. September 2008. Palgrave Macmillan. New York

Innovation Africa: enriching farmers' livelihoods. Sanginga, Pascal C.; Waters-Bayer, Ann; Kaaria, Susan; Njuki, Jemimah; Wettasinha, Chesha. Earthscan, nov. 2008.

World Economic Situation and Prospects 2009. UNCTAD. 1 dez. 2008. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/wesp2009pr_en.pdf>.

Carbon and diversity - a demonstration atlas. UNEP. Disponível em: <http://www.unep.org/pdf/carbon_biodiversity.pdf>.

Panorama social da América Latina 2008. CEPAL, dez 2008. Disponível em: <<http://www.eclac.org/>>.