

## Para além dos impasses: perspectivas no contexto pós-Copenhague

Os impasses estruturais entre países desenvolvidos (PDs) e em desenvolvimento (PEDs) não foram superados em Copenhague. A Conferência resultou em uma declaração política, assinada apenas por algumas delegações. No entanto, os maiores avanços ocorreram fora da Conferência.

As expectativas em torno da 15ª Conferência das Partes (COP, sigla em inglês) e o sentido de urgência empregado em declarações de climatologistas sobre a aceleração do fenômeno das mudanças climáticas não foram suficientes para imprimir a dinâmica necessária à superação dos antigos impasses entre PDs e PEDs nas negociações.

Os diálogos em Copenhague foram travados nos âmbitos técnico e político. No primeiro, os debates ocorreram em dois grupos de trabalho - Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre o Protocolo de Quioto (AWG-KP, sigla em inglês) e o Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre Medidas de Cooperação de Longo Prazo (AWG-LCA, sigla em inglês) - e encontraram dificuldades em avançar no que tange à transferência de tecnologia e ao financiamento. No nível político, o principal entrave observado nas reuniões e diálogos bilaterais entre os chefes de Estado e governo dizia respeito à redefinição de metas de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEEs).

Ora, o escopo da Conferência em Copenhague constituía negociar novas metas obrigatórias de redução para os países industrializados; definir recursos financeiros para mitigação e adaptação às mudanças climáticas; e criar e reformar mecanismos de mitigação. Isso posto, uma avaliação rigorosa concluiria que a COP 15 não cumpriu seu mandato negociador.

Com vistas a repensar a declaração acima, este artigo apresenta um retrospecto geral dos temas discutidos em Copenhague e resgata os principais desafios e avanços em matéria de mudanças climáticas.

### Antigos impasses persistem

Nos 12 dias de negociação, pouco do que foi discutido em Copenhague representava uma novidade para as Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês). No âmbito do AWG-LCA, um dos assuntos mais polêmicos foi o controle sobre o fundo internacional a ser

- 1 Para além dos impasses: perspectivas no contexto pós-Copenhague
- 4 A OMC após a 7ª Conferência Ministerial: poucos avanços, muitas questões
- 5 Conservação e uso sustentável da biodiversidade: como garantir o envolvimento do setor privado?  
*Rik Kutsch Lojenga, Maria Julia Oliva*
- 7 Investimento em agricultura: uma alternativa de inserção no mundo?  
*Nicolás M. Perrone, Lucas Arce, Gustavo Rojas*
- 9 Por que negociar um TLC entre México e Brasil?  
*Luz María de la Mora Sánchez*
- 11 O Plano Nacional sobre Mudança do Clima do Brasil  
*Florence Karine Laloë*
- 12 O Plano de Ação para Mudanças Climáticas da Índia  
*Nitya Nanda*
- 13 Programa Nacional de Mudanças Climáticas da China: progressos e desafios  
*Shuaihua Cheng*
- 14 Além do pré-sal: a Amazônia Azul como novo paradigma para o desenvolvimento brasileiro



International Centre for Trade  
and Sustainable Development

FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS



DIREITOGV  
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

### Você sabia?

Que o Brasil pode obter significativos benefícios econômicos e ambientais a partir de medidas vislumbradas para a mitigação das mudanças climáticas?

OPORTUNIDADES DE MITIGAÇÃO		
Desmatamento da Amazônia	Redução 70 -95% do desmatamento	Conforme taxa de US\$3 ou 50/ton de carbono
Produção de etanol	Redução de 187 milhões a 362 milhões de toneladas de CO <sub>2</sub> equivalente	Em 2035, conforme destino do álcool exportado
Taxação de carbono	Emissões -1,16% e -1,87%; PIB -0,13% e -0,08%	Conforme taxa de US\$ 30 ou 50/ton de carbono
Eficiência energética	Potencial de -1,8 bilhões de ton de CO <sub>2</sub> entre 2010-30	Ganho médio equivalente de US\$ 13/t de CO <sub>2</sub>

Fonte: Economia da Mudança do Clima no Brasil: custos e oportunidades. Nov. 2009.  
Disponível em: <http://www.economiadoclima.org.br/site/?p=biblioteca>

## Editorial

Estimado(a) leitor(a),

Ao iniciarmos o ano de 2010, trazemos como bagagem os resultados colhidos nas tentativas de avançar em tópicos centrais da agenda internacional. Um dos grandes ápices do calendário de 2009 foi a 15ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-15), realizada em Copenhague. Embora o acordo político resultante dessa conferência tenha frustrado as expectativas em torno do encontro, é possível identificar avanços no âmbito externo às negociações climáticas. Sob esse pano de fundo, o editorial que abre esta edição busca refletir sobre os principais pontos discutidos em Copenhague, bem como o impacto geral da Conferência.

Na ausência de avanços na esfera multilateral, ganham espaço políticas nacionais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Diante disso, este número do Pontes apresenta uma triade de artigos dedicada aos planos nacionais de mudanças climáticas de três grandes economias emergentes: Brasil, China e Índia. Os textos analisam os desafios e avanços relacionados à implementação desses programas, de acordo com as prioridades e condições internas de cada um dos países.

Na esfera comercial, o regime multilateral também foi marcado pela 7ª Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizada ao final de 2009 em Genebra. O resultado pouco expressivo da reunião confirmou as baixas expectativas acerca de eventuais avanços nas negociações da Rodada Doha. O artigo dedicado à Conferência trata dos resultados do encontro e das atividades da OMC programadas para 2010.

Para além da esfera multilateral, novas perspectivas abrem-se para o Brasil em matéria de comércio internacional. Uma delas encontra-se na possibilidade de celebração de um tratado de livre comércio com o México. O artigo de Luz María ressalta o quanto um acordo bilateral poderia promover o incremento das relações comerciais entre os países. Uma segunda perspectiva abordada neste número refere-se às possíveis vantagens da aproximação comercial entre América Latina e Índia.

Por fim, o Pontes inaugura o Ano da Biodiversidade com um artigo que debate os desafios e as principais iniciativas do setor privado com vistas a se adaptar a um novo perfil de consumidor, mais preocupado em adquirir bens cujo processo produtivo envolve menores impactos sobre o meio ambiente, notadamente sobre a biodiversidade.

Esperamos que aprecie a leitura.

Equipe Pontes

criado para financiar as reduções de emissões. Mais precisamente, houve divergências em torno da proposta dos PDs de divisão dos países em três grupos: doadores absolutos (PDs), receptores relativos (economias emergentes) e receptores absolutos (Países de Menor Desenvolvimento Relativo - PMDRs). Caberia ao segundo grupo - do qual Brasil e China fariam parte - contribuir sistematicamente ao fundo. A idéia de que países como Austrália, Canadá, Estados Unidos da América (EUA), Japão e países europeus controlariam os projetos desagradou o grupo dos emergentes.

As delegações brasileira e chinesa preferiram tratar do fundo de financiamento a curto prazo de maneira menos específica e concentraram-se em exigir definições acerca do financiamento a longo prazo. Além disso, Brasil e China recusaram enfaticamente a proposta de que fossem submetidos a auditorias externas, sob o argumento de que tal medida constituiria uma violação à soberania nacional.

No âmbito do AWG-KP, a insistência dos PDs na extinção do Protocolo de Quioto como instrumento-marco da UNFCCC gerou grandes controvérsias. Para os PDs, é anacrônica a divisão criada pelo Anexo I do referido documento, que estabelece metas de redução de emissões apenas aos países industrializados. Ao invés disso, propunham que também fossem definidas metas às economias emergentes dentre os PEDs, as quais já respondem por parcela expressiva das emissões mundiais.

Em contrapartida, os representantes do G-77+China sublinharam a necessidade de manter a negociação em duas vias - AWG-PK e AWG-LCA - e um segundo período de compromisso no marco do Protocolo de Quioto. Parte da preocupação dos PEDs com relação à proposta dos PDs reside no fato de que é o Protocolo de Quioto que prevê mecanismos de financiamento como Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD) e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL); no caso do Brasil, é o Protocolo que viabiliza o Fundo da Amazônia.

Diante do quadro acima exposto, poucos acreditavam em um desfecho bem-sucedido para a COP 15. Com efeito, o máximo divisor comum entre as Partes correspondeu a um acordo político<sup>1</sup> vago - denominado Acordo de Copenhague -, sem grandes detalhes sobre metas, mecanismos de financiamento e transferência de tecnologia.

O documento não foi assinado por grande parte dos países - tais como Bolívia, Costa Rica, Cuba, Nicarágua, Tuvalu e Venezuela -, que criticaram a forma pela qual o texto foi elaborado, com participação apenas dos maiores emissores de GEEs - África do Sul, Brasil, China, EUA e Índia, entre outros. O Acordo de Copenhague só poderia ser considerado um acordo da Organização das Nações Unidas (ONU) se contasse com a aprovação unânime das Partes da UNFCCC. Como isso não foi possível, transformou-se em anexo da Convenção e, portanto, não desfruta de qualquer força vinculante.

Embora reconheça a importância de que o aumento na temperatura global não supere 2°C além da média verificada no período pré-industrial, o acordo estabelece apenas uma meta de redução geral de 20% nas emissões até 2020. Em outras palavras, não são definidos novos cortes de emissões para os PDs. Também, o acordo menciona de forma vaga a intenção de que os PEDs reduzam voluntariamente a intensidade de seu consumo de carbono. Como os especialistas previam uma redução de, no mínimo, 25% nas emissões de CO<sub>2</sub>, o conteúdo do acordo não é suficiente para conter o aumento acima de 2°C na temperatura global.

Segundo o conteúdo do acordo, os “países desenvolvidos comprometem-se a mobilizar, juntos, US\$ 100 bilhões anuais a partir de 2020 para atender às necessidades dos países em desenvolvimento”. No curto prazo, os PDs buscarão oferecer aproximadamente US\$ 30 bilhões para o período 2010-2012, tanto para esforços de mitigação como de adaptação. No caso destes últimos, os recursos serão prioritariamente direcionados aos países mais vulneráveis, como pequenas ilhas e Estados africanos. Os recursos para financiamento a curto e longo prazos apresentarão “ampla variedade de fontes - públicas e privadas, bilaterais e multilaterais, incluindo fontes alternativas de finanças”. Contudo, não há certeza de que o valor será alcançado e tampouco de procedimentos que garantam a destinação do financiamento prioritariamente aos PEDs.

Quanto ao polêmico tópico do relatório e da transparência na redução de emissões, o acordo resultante de Copenhague pede que ações de mitigação tomadas sem apoio internacional sejam relatadas por meio de Comunicações Nacionais. As ações de mitigação que contarem com apoio internacional serão registradas e submetidas a mensuração, relatório e verificação internacionais. A criação de mecanismos de transparência na prestação de contas referente às emissões e ações de mitigação adotadas pelas Partes estará sujeita a futuras especificações, à medida que avançarem os debates no âmbito do AWG-LCA.

Embora adie o prazo para a adoção de um novo tratado internacional, o acordo obtido em Copenhague não especifica uma nova data. As Partes concordaram em dar continuidade, no próximo ano, ao processo de negociações no âmbito do AWG-LCA e do AWG-KP. A proposta de manter negociações permanentes em Genebra durante 2010 recebeu certo apoio. Este formato assemelha-se ao de outros fóruns de negociação e é apreciado por diversos PEDs, pois permite que utilizem o apoio de suas missões permanentes em Genebra, onde muitos deles possuem capacidade de negociação estabelecida em diversas áreas.

Não há certeza quanto ao papel que o Acordo de Copenhague desempenhará na próxima COP, agendada para finais de 2010. Acredita-se, entretanto, que não ocupará lugar de destaque como ponto de partida nas próximas negociações. Primeiramente, por apresentar de forma vaga o - pouco expressivo - denominador comum obtido em Copenhague, mas também por representar uma atitude pouco participativa, diferentemente do que propunha inicialmente a COP.

### Copenhague: um fracasso completo?

Como muitos especialistas apontavam, o encontro em Copenhague não implicou um acordo internacional satisfatório, tampouco um acordo substituto ao Protocolo de Quioto. Pelo contrário, verificou-se a persistência de duradouros impasses entre PDs e PEDs.

Os reais avanços de Copenhague, contudo, podem ser encontrados fora das salas de negociação. A Conferência trouxe à tona elementos importantes a serem considerados não somente por chefes de Estado e de governo, mas pela sociedade como um todo, que hoje está mais alerta aos riscos da passividade diante das mudanças climáticas.

A mobilização em torno da COP 15 certamente produziu aprendizados e experiências representativas para uma reflexão em torno de uma nova concepção de desenvolvimento. A interlocução direta entre economia e mudanças climáticas alertou para a necessidade de mudanças nos padrões mundiais de consumo e produção. Assim, a conscientização despertada pelos debates sobre Copenhague pode conduzir a um maior protagonismo do setor privado e dos consumidores nesse processo. No Brasil, por exemplo, fortaleceram-se medidas como a moratória da soja, o acordo entre supermercados e frigoríficos e a certificação da madeira, bem como investimentos em fontes limpas de energia - como a eólica solar -, o

aumento do monitoramento sobre práticas de desmatamento e a elaboração de inventários de emissões pelas empresas.

O especialista Lester Brown destaca boas notícias em outros países. Nos EUA, as emissões de GEEs sofreram redução de 9% em dois anos, em boa parte devido à recessão econômica, mas também em função dos investimentos em fontes renováveis de energia. O governo chinês atualmente investe em seis megacomplexos eólicos, que terão capacidade de gerar 105 mil MW. Na Europa, há um enorme projeto envolvendo 20 empresas e bancos com vistas à captação de energia solar nos desertos do norte da África e à transmissão de energia elétrica à Europa.

Na esfera política, o impasse nas negociações climáticas começa a assemelhar-se àquele observado na Rodada Doha da Organização Mundial de Comércio (OMC). Buscando alternativas ao entrave, algumas lideranças políticas<sup>2</sup> propuseram a formação de uma Organização Mundial do Clima. Embora a estrutura e os procedimentos dessa Organização não tenham sido especificados, acredita-se que implique um modelo semelhante àquele da OMC.

Para Steve Schwartzman, diretor de Políticas para Florestas Tropicais do Environment Defense Fund, a ausência de um acordo mais robusto em Copenhague pode conduzir a um cenário caótico de regulamentações em matéria climática. De um lado, é provável a multiplicação de acordos bilaterais de cooperação na área, assim como a adoção de legislações nacionais sem qualquer parâmetro internacional.

Esse cenário implica uma série de desafios ao setor privado no que diz respeito, por exemplo, à implementação das padronizações e dos procedimentos acordados. A multiplicidade e a diversidade características de um spaghetti bowl geram insegurança principalmente às empresas que atuam em diversos países. Para Schwartzman, um spaghetti bowl na esfera climática ressalta a importância da criação de um fórum de discussões adequado para o assunto, tornando-se uma referência de legitimidade internacional tal qual a OMC representa no âmbito do comércio.

A aproximação com a trajetória comercial deve, entretanto, ser ponderada. A ausência de menção a um prazo específico para a conclusão de um novo acordo climático assemelha-se à experiência da Rodada Doha, que já se estende por oito anos. Para que as negociações climáticas tomem um rumo mais bem-sucedido do que a Rodada Doha, é preciso que os avanços observados fora das salas de negociação continuem. Isso será fundamental para que persista a pressão sobre a esfera político-econômica, de modo a tornar mais provável a observação de avanços no âmbito das negociações climáticas. Nesse sentido, a próxima COP, agendada para finais de 2010 no México, ainda pode representar uma prova da vontade política em torno de um novo acordo climático.

1 Disponível em: <[http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/C41B62AB-4688-4ACE-BB7B-F6D2C8AAEC20/0/copenhagen\\_accord.pdf](http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/C41B62AB-4688-4ACE-BB7B-F6D2C8AAEC20/0/copenhagen_accord.pdf)>.

2 De forma mais explícita, a proposta foi defendida pelas delegações brasileira e francesa.

# A OMC após a 7ª Conferência Ministerial: poucos avanços, muitas questões

Meses antes da 7ª Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), as delegações concordaram que não haveria negociações referentes à Rodada Doha: os ministros apenas revisariam as atividades da instituição, bem como a contribuição desta para a recuperação dos países frente à crise econômica. Confirmando as baixas expectativas, o resultado geral da Conferência não trouxe maiores surpresas. Diante disso, o que se pode esperar das negociações comerciais multilaterais em 2010?

Durante a Conferência Ministerial, realizada entre 30 de novembro e 4 de dezembro de 2009, em Genebra, os ministros reafirmaram posições já conhecidas em discursos pronunciados a um plenário praticamente vazio. Sessões paralelas organizadas por diversas entidades promoveram a troca de ideias, mas as questões debatidas não ofereceram a direção esperada no nível ministerial.

Andrés Velasco, ministro de comércio do Chile que presidiu a conferência, resumiu em pouco mais de uma página os principais pontos da Conferência. De acordo com o documento preparado, “os ministros reafirmaram a necessidade de concluir a Rodada Doha em 2010 e de realizar um exercício de balanço no primeiro trimestre deste ano”. Previsto para a última semana de março, este exercício deverá averiguar a viabilidade de conclusão da Rodada em 2010. Contudo, não ficou claro se este encontro ocorrerá em nível ministerial.

Apesar da natureza pouco ambiciosa da Conferência, o diretor-geral da OMC, Pascal Lamy, afirmou que o evento revelou uma forte convergência acerca da importância do comércio internacional e da Rodada Doha para a recuperação econômica e diminuição da pobreza nos países em desenvolvimento (PEDs). No entanto, tal convergência não conferiu às negociações um conteúdo substancial.

Os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) propuseram um pacote de ações que lhes permitiria desfrutar antecipadamente de alguns benefícios. Entre estes, incluem-se: acesso livre de cotas e tarifas ao mercado dos países desenvolvidos (PDs); isenção de encargos sob tratamento preferencial para seus provedores de serviços; solução aos subsídios concedidos pelos PDs ao algodão; e facilitação ao ingresso dos PMDRs à OMC. Contudo, essa proposta não constava da agenda oficial, e nenhuma das medidas foi adotada. O resumo do presidente da conferência mencionava apenas que “as questões levantadas pelos PMDRs foram anotadas como tópicos que necessitam atenção especial”.

Um grupo de 18 PDs e PEDs propôs que o documento resultante do encontro incluísse uma instrução para que o Conselho Geral da OMC estabeleça um processo deliberativo para reavaliar o funcionamento, eficiência e transparência da instituição. Essa proposta de reforma também não foi incorporada à agenda oficial - tampouco se tornou uma solicitação formal. Em relação a esse ponto, o resumo do presidente mencionou “uma forte convergência acerca da necessidade de aprimorar o sistema de notificações, bem como a coleta, análise e disseminação de dados”.

Quanto ao balanço a ser realizado em março, o formato que será adotado para avaliar a possibilidade de conclusão da Rodada em 2010 permanece incerto. Como a ideia de promover uma nova reunião de ministros foi descartada, considera-se a opção de que os grupos negociadores de agricultura e acesso a mercado para bens industriais (NAMA, sigla em inglês) avaliem os progressos já alcançados. A partir desse exercício, eles produzirão textos para complementar - mas sem a pretensão de revisar - os esboços divulgados em dezembro de 2008.

Mesmo anteriormente à realização do referido balanço, parece natural considerar inviável a conclusão da Rodada ainda em 2010, à luz dos persistentes impasses no nível ministerial. Nesse caso, o prazo para a conclusão poderá ser novamente adiado para 2011. Ainda, poderá ser retomada a sugestão de que Lamy elabore um texto que apresente as trocas de benefícios entre os diferentes setores. Em outras ocasiões, o diretor-geral rejeitou essa proposta e há poucas chances de que aceite fazê-lo no atual estado das negociações.

## Perspectivas para 2010

A expectativa continua pessimista quanto às chances de superar o impasse entre as demandas dos Estados Unidos da América (EUA) e dos PEDs. Nos EUA, as prioridades de 2009 permanecem sem solução no início deste ano: a crise econômica, o desemprego e a reforma do sistema de saúde. Ademais, o país passará pelas eleições parlamentares em novembro. Nesse contexto, as negociações multilaterais de comércio perdem prioridade, o que contribui para o aumento do ceticismo quanto às chances de avanços significativos nos dois próximos anos.

O ceticismo quanto ao desfecho da Rodada Doha remete às críticas de que as atenções na OMC se encontram excessivamente concentradas nessa frente. Desse modo, é pertinente indagar sobre a relevância que a instituição pode manter frente à paralisação da Rodada, que entra em seu nono ano de negociações.

A estagnação em Doha é mais um reflexo da crise de liderança pela qual passa a governança global. Assim como em outros fóruns, o fato de que os EUA não estão prontos para avançar em importantes agendas multilaterais continua a impedir o progresso dessas. Ao avançarmos em 2010, a forma como a liderança mundial superará estes impasses permanece uma incógnita.



# Conservação e uso sustentável da biodiversidade: como garantir o envolvimento do setor privado?

Rik Kutsch Lojenga \*  
María Julia Oliva \*\*

A biodiversidade nunca foi exaurida tão rapidamente quanto nos dias atuais. Como a população mundial depende de recursos biológicos para sua alimentação, saúde e bem-estar econômico, reverter essa tendência preocupante constitui um desafio global. Apesar disso, as negociações no âmbito dos órgãos da Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD, sigla em inglês) - o acordo internacional mais abrangente sobre o tema - não estão logrando integrar todos os atores e partes afetadas, de modo a encontrar uma solução coletiva ao problema da exploração desmedida dos recursos biológicos.

O papel do setor privado na conservação e, em particular, no uso sustentável da biodiversidade, ainda necessita ser mais bem explorado e desenvolvido. Muitos setores econômicos e industriais dependem em grande medida da biodiversidade, de forma que suas ações podem causar grandes impactos em ecossistemas e recursos biológicos. Conforme observou Jean-Christophe Vié, vice-presidente do programa sobre espécies da organização não governamental (ONG) União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN, sigla em inglês), a perda da biodiversidade produziria um impacto econômico imenso: “pense em pesca sem peixes, extração de madeira sem florestas, turismo sem recifes de corais ou outras formas de vida selvagem e plantações sem agentes polinizadores”<sup>1</sup>. Nesse sentido, incentivar o setor privado a adotar e promover boas práticas para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade contribuiria significativamente para que os objetivos da CBD fossem alcançados.

A referida Convenção reconheceu a importância de incentivar a cooperação do setor empresarial na implementação de seus dispositivos. Em 2006, após encontro realizado em Curitiba, a Conferência das Partes (COP, sigla em inglês) da CBD publicou sua primeira decisão exclusivamente voltada ao envolvimento do setor privado. O documento - conhecido formalmente como Decisão VIII/17 - tem por foco aproximar governos nacionais e setor privado no desenvolvimento e na implementação de estratégias e planos de ação nacionais com vistas à proteção da biodiversidade; fomentar a participação

do setor privado nos processos da CBD; e compilar e desenvolver boas práticas voltadas à biodiversidade.

Outras iniciativas nesse sentido foram empreendidas pela CBD, tais como os encontros “Empresas e o desafio da biodiversidade de 2010”, que objetivavam explorar

**Dentre as dez principais empresas produtoras de cosméticos, nove mencionaram considerações sobre biodiversidade em seus comunicados corporativos publicados em 2008.**

novas ideias para obter o comprometimento do setor privado<sup>2</sup>. Dentre os estudos elaborados com o mesmo propósito, destaca-se aquele intitulado Economia dos ecossistemas e da biodiversidade - conhecido como TEEB, sigla em inglês. Esse estudo apresenta argumentos econômicos para a defesa da biodiversidade e identifica ferramentas para auxiliar empresas no processo de transição em direção a uma economia “verde”.

Por sua vez, o setor privado também vem demonstrando crescente atenção à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade em seus processos de tomada de decisões estratégicas. No setor de cosméticos, por exemplo,

a possibilidade de perda de biodiversidade causa grande preocupação. A Colipa, associação europeia do setor de cosméticos, destacou temas relacionados a recursos naturais e biodiversidade entre os maiores desafios enfrentados pelo setor<sup>3</sup>. Dentre as dez principais empresas produtoras de cosméticos, nove mencionaram considerações sobre biodiversidade em seus comunicados corporativos publicados em 2008<sup>4</sup>. Um exemplo específico é o das companhias que desenvolvem perfumes, as quais revelam crescente preocupação com a competição pelo uso da terra e com o aumento da pressão exercida sobre os ecossistemas: a redução da base de recursos naturais deverá afetar a quantidade e a qualidade de fragrâncias disponíveis.

A despeito da crescente conscientização acerca da importância do envolvimento do setor privado na conservação e no uso sustentável da biodiversidade, ainda há um longo caminho a ser percorrido. As considerações sobre biodiversidade devem não apenas ser reconhecidas, mas também incorporadas às práticas empresariais e integradas ao longo da cadeia de produção. Para contribuir com a proteção da biodiversidade, o setor privado deverá adotar práticas que promovam a preservação dos ecossistemas locais e apoiem o desenvolvimento das comunidades locais nos países de onde os recursos são extraídos.

Os esforços para tratar da biodiversidade nas práticas empresariais são incipientes, porém significativos. Nos setores de alimentos e cosméticos, por exemplo, práticas éticas para a extração de plantas adquirem reconhecimento como um meio efetivo para tratar de preocupações sobre biodiversidade. Companhias de destaque - como a L'Oréal - reconhecem que "ingredientes extraídos de plantas são uma enorme fonte de inovação", razão pela qual têm desenvolvido abordagens voltadas a assegurar práticas sustentáveis de extração de tais matérias-primas<sup>5</sup>.

As empresas também estão cooperando entre si e com outros atores para desenvolver práticas sustentáveis de extração de recursos naturais. Há, por exemplo, a Parceria Novella para a África, formada pela Unilever, IUCN e outras organizações, com o intuito de promover de forma equitativa e sustentável a produção de óleo a partir da árvore *Allanblackia* - um ingrediente natural com grande potencial nos setores de alimentos e cosméticos.

Todos os esforços do setor privado serão influenciados de maneira considerável pela demanda dos consumidores por produtos que não agredam a biodiversidade. Embora a publicidade faça, cada vez mais, referência ao meio ambiente e aos produtos "verdes", ainda não há clareza quanto à relação entre as preocupações com a biodiversidade e o interesse dos consumidores.

O *Ethical BioTrade Barometer*, um recente levantamento internacional sobre o conhecimento dos consumidores acerca da biodiversidade, verificou que mais da metade das pessoas já "ouviu falar" sobre o tema<sup>6</sup>. Contudo, os entrevistados possuem maior conhecimento de termos como comércio justo e desenvolvimento sustentável do que conceitos como conservação da biodiversidade

e extração ética de recursos naturais. Apesar disso, a referida pesquisa, empreendida pela *Union for Ethical BioTrade*, mostra que os consumidores possuem interesse em saber mais sobre como o setor de cosméticos extrai os ingredientes necessários para a confecção de seus produtos, por exemplo. Além disso, a grande maioria dos entrevistados mostrou disposição em deixar de comprar bens de companhias de cosméticos que não estejam comprometidas com formas éticas de extração dos recursos utilizados em seus produtos.

Embora a publicidade faça, cada vez mais, referência ao meio ambiente e aos produtos "verdes", ainda não há clareza quanto à relação entre as preocupações com a biodiversidade e o interesse dos consumidores.

O aumento da conscientização pública acerca de questões relacionadas à biodiversidade é recente, mas o exemplo do desenvolvimento sustentável e das mudanças climáticas - temas outrora desconhecidos - demonstra que esforços de difusão desses conceitos podem ser frutíferos ao longo do tempo. Da mesma forma que estes termos se tornaram amplamente reconhecidos, analistas afirmam que o conceito de biodiversidade deverá adquirir maior projeção nos próximos anos. Como "Ano internacional da biodiversidade", 2010 apresentará uma importante oportunidade para direcionar maior atenção à contínua perda de biodiversidade e à importância de promover ações

de conservação e uso sustentável entre todos os atores envolvidos.

---

\* Diretor executivo da ONG Union for Ethical BioTrade.

---

\*\* Consultora sênior sobre acesso e repartição de benefícios na ONG Union for Ethical BioTrade.

---

Tradução e adaptação de texto originalmente publicado em *Bridges Trade BioRes Review*, Vol. 3, No. 2 - Out. 2009.

---

- 1 IUCN. Wildlife crisis worse than economic crisis. IUCN, Press release, 02 jul. 2009. Disponível em: <[http://cms.iucn.org/news\\_eventsold/?uNewsID=3460](http://cms.iucn.org/news_eventsold/?uNewsID=3460)>.
- 2 O último encontro ocorreu em dezembro de 2009 em Jacarta (Indonésia).
- 3 Colipa. Activity Report 2008. Colipa, 2008. Disponível em: <<http://www.colipa.eu/news.html?id=17>>.
- 4 A pesquisa envolveu uma amostra de 4.000 indivíduos em quatro países: Alemanha, Estados Unidos da América, França e Reino Unido. Um comunicado publicado por ocasião do lançamento do BioTrade Barometer 2009, em 30 de abril de 2009, está disponível em: <<http://www.ethicalbiotrade.org/dl/ENG-UEBT-IPSOS-COMMUNIQUE-PRESSE-30avril2009fr.pdf>>. Para mais informações, ver: Union for Ethical BioTrade. Ethical BioTrade Barometer 2009. Abr. 2009.
- 5 Union for Ethical BioTrade. The Beauty of Sourcing with Respect. Union for Ethical BioTrade, Press Release, 13 mai. 2009. Disponível em: <[http://www.ethicalbiotrade.org/dl/press/UEBT\\_Beauty\\_of\\_Sourcing-Web\\_19May.pdf](http://www.ethicalbiotrade.org/dl/press/UEBT_Beauty_of_Sourcing-Web_19May.pdf)>.
- 6 Ver: Union for Ethical BioTrade. Ethical BioTrade Barometer 2009. Abr. 2009.

# Investimento em agricultura: uma alternativa de inserção no mundo?

Nicolás M. Perrone \*

Lucas Arce \*\*

Gustavo Rojas \*\*\*

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad, sigla em inglês) dedicou seu Relatório sobre o Investimento no Mundo de 2009 à agricultura. O investimento externo neste setor estratégico oferece oportunidades e também desafios às economias de muitos países em desenvolvimento (PEDs), especialmente daqueles que compõem o Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul).

No segundo pós-guerra, a agricultura foi um dos setores menos interessantes para o investimento estrangeiro direto (IED). Ainda que, juntamente com a mineração, o setor tenha sido responsável por grande parte dos fluxos de investimento direcionados aos PEDs, no final do século XIX e início do século XX essa dinâmica foi alterada substancialmente. A política de segurança alimentar dos países desenvolvidos (PDs) implicou um incremento das barreiras à importação de muitos produtos agrícolas ou, no mínimo, um forte incentivo ao processamento local por meio do aumento tarifário. Enquanto isso, os PEDs restringiram a venda de terras a estrangeiros como forma de reafirmar sua soberania nacional. Esse contexto impulsionou as empresas transnacionais a assegurarem o abastecimento de diversas matérias-primas agrícolas por meio de contratos de abastecimento, deixando de lado o IED tradicional.

A crise alimentar de 2008, entretanto, é um sinal de que o novo século traz à tona outro cenário. Embora diversos países já viessem promovendo a compra de terras no exterior para garantir o fornecimento de alimentos - como China, Coreia do Sul e países árabes produtores de petróleo -, essa tendência poderia ser aprofundada pela escassez de gêneros alimentícios e pelo decorrente aumento no preço destes. Tal mudança pode ser explicada pelo ingresso de novos consumidores, em especial os asiáticos, e pela intensificação da produção de biocombustíveis.

Para abastecer a nova demanda, é necessário aumentar a produção, o que requer investimentos que grande parte dos PEDs não está em condições de realizar. Nesse sentido, o IED poderia constituir uma solução para aumentar a capacidade produtiva de países com recursos escassos ou subexplorados, o que beneficiaria produtores e consumidores<sup>1</sup>. O desafio dos PEDs é construir um setor agrícola capaz de fomentar o desenvolvimento sustentável de suas economias.

## Desafios enfrentados pelos PEDs

Os motivos pelos quais as empresas transnacionais decidem expandir suas atividades ao setor agrícola devem ser cuidadosamente analisados, com o intuito de impulsionar políticas capazes de atrair IEDs e propiciar o crescimento do país receptor. Segundo a Unctad, o papel dos PEDs fica praticamente restrito à provisão de matérias-primas, ao passo que as empresas transnacionais dos PDs desenvolvem tecnologias para a produção de alimentos, bem como se dedicam ao processamento e à distribuição. Ainda, o con-

texto da crise alimentar resulta em nova motivação para que as empresas transnacionais invistam diretamente em produtores locais ou criem vínculos contratuais mais próximos com estes, com vistas a garantir padrões de qualidade no processo produtivo como um todo.

Os PEDs se beneficiariam desses investimentos por meio de aumento na produção, transferência de tecnologia e cumprimento de padrões de qualidade mais elevados. Existem, entretanto, riscos importantes. Por um lado, a mudança induzida na produção pode implicar alterações no estilo e nas condições de vida das comunidades agrícolas, com eventuais consequências negativas. Por outro lado, o aumento da produção pode não resultar em incremento no abastecimento do mercado local, ou ainda podem ser criados dois mercados nitidamente segmentados: um para o consumo local e outro para a exportação.

Nesse contexto, as empresas de PEDs logram apenas inserir-se nas atividades de baixo valor agregado e baixa remuneração da cadeia global de valor. Isso é similar ao que ocorre na indústria de manufaturados, na qual os PDs respondem pela maior parte das atividades de pesquisa, tecnologia e distribuição. Sabe-se que o processo de desenvolvimento de determinado país está associado a seu desempenho nos setores de tecnologia e serviços, o que explica o interesse dos PEDs em aumentar sua participação nessas cadeias produtivas, e consequentemente em direcionar os investimentos para estes setores. Em decorrência disso, é reduzida a formação de capital na agricultura: segundo o relatório da Unctad, na América do Sul, os fundos dedicados ao setor agrícola passaram de 8,5 e 10% do total de investimentos, nas décadas de 1980 e 1990, a aproximadamente 6 e 7% na última década.

Portanto, mais do que atrair IEDs em agricultura - o que será inevitável na hipótese de aumento no preço dos alimentos -, o desafio dos PEDs é utilizar esses fluxos de investimento para alcançar níveis mais avançados da cadeia global de valor. O relatório da Unctad enumera as principais empresas transnacionais situadas nas diferentes fases produtivas; curiosamente, salvo na produção de matérias-primas, a presença de transnacionais de PEDs é quase inexistente.

O surgimento de empresas competitivas nessas funções não ocorrerá somente mediante a liberalização do setor, como muitos países têm feito, mas também a partir de políticas públicas dirigidas a impulsionar seu desenvolvimento. Ao

mesmo tempo, os países devem preservar certo poder regulatório frente ao investidor local ou estrangeiro, a fim de controlar os efeitos indesejados para o ecossistema, o uso do solo, a qualidade de vida da população rural ou a segurança alimentar. Nesse sentido, os tratados bilaterais de investimento podem restringir a ação estatal, na medida em que geralmente carecem de reservas setoriais ou exceções gerais que permitem maior flexibilidade frente às necessidades sociais ou ambientais.

### Oportunidades para o Mercosul

O contexto de escassez de alimentos - que poderia permitir aos PEDs maior poder de negociação frente aos investidores estrangeiros - passou por uma transformação substancial desde a atual crise econômica. Os preços dos produtos agrícolas diminuíram consideravelmente, apesar de permanecerem elevados em perspectiva histórica. Os fatores estruturais que desencadearam a crise alimentar de 2008 continuam presentes e, frente a uma recuperação, espera-se a volta da pressão por maior oferta e, portanto, por mais investimentos.

Para o Mercosul, isso significa uma oportunidade para o desenvolvimento de uma indústria alimentícia competitiva que exceda a mera produção de matéria-prima, dada sua importante vantagem comparativa no setor. Embora a participação da agricultura no Produto Interno Bruto (PIB) da América do Sul seja baixa, com apenas 6,9%, tal setor desempenha um papel crucial na composição das exportações (22,3%). O Mercosul reproduz esta tendência: a matriz produtiva do bloco é bastante diversificada, mas apresenta um componente agrícola expressivo em suas exportações. Além disso, não existe uma empresa transnacional de origem local que tenha um papel importante neste setor, especialmente no que se refere ao processamento e distribuição. O desafio para a região não é simplesmente aumentar sua produção, mas também conseguir se especializar em outras etapas da cadeia de valor.

No continente sul-americano, o Brasil é o principal receptor de IEDs no setor agrícola (2005-2007), superando Chile e Peru. No entanto, segundo a Unctad, a representatividade de IEDs em agricultura é maior nestes países do que no Brasil. Já o Paraguai é o país da América do Sul com maior participação do setor agrícola em seu estoque de IED - cerca de 4%.

Assim como na Ásia, o fluxo intrarregional de IEDs é relevante no contexto do Mercosul. Estes partem principalmente do Brasil e, em menor medida, da Argentina, e têm como destino Uruguai e Paraguai<sup>2</sup>. O investimento em pesquisa e desenvolvimento agrícola dentro do Mercosul é, entretanto, inferior aos níveis asiáticos. Apesar do papel crucial do setor nas exportações, tanto a formação de capital interno como os IEDs em agricultura são relativamente baixos<sup>3</sup>. Estes dados explicam - ainda que parcialmente - por que o bloco continua dedicado à produção de matéria-prima e não logrou se posicionar em outros níveis da cadeia de produção.

No que diz respeito à aquisição de terras por estrangeiros, Argentina<sup>4</sup>, Brasil<sup>5</sup>, Paraguai<sup>6</sup> e Uruguai<sup>7</sup> não apresentam restrições expressivas à referida compra, embora existam limites nas zonas de fronteira ou de segurança. O Brasil, principal membro do Mercosul, apresenta um quadro crítico nessa esfera: 55% do total de terras pertencentes a estrangeiros encontram-se na região amazônica<sup>8</sup>.

Em termos de abertura frente aos IEDs, Argentina, Paraguai e Uruguai ratificaram tratados bilaterais de investimento, o que significa que investimentos estrangeiros com potenciais impactos sobre determinado setor não somente devem ser analisados à luz do direito interno, mas também desses tratados. O Brasil não ratificou nenhum de seus acordos, o que lhe permite maior discricionariedade em suas políticas públicas. De todo modo, os IEDs no setor agrícola têm sido destinados principalmente à África e Ásia, muito provavelmente devido à proximidade política e geográfica destes continentes em relação aos compradores, concentrados em China, Coreia do Sul, Japão e países árabes produtores de petróleo.

Um cenário de alta no preço dos principais produtos agrícolas de exportação oferece ao Mercosul uma oportunidade para expandir sua participação nas etapas de maior valor agregado da cadeia de produção agrícola. Esse potencial refere-se especialmente a biocombustíveis, insumos e processamento, bem como a empacotamento e distribuição de alimentos. O desenvolvimento da indústria de agroalimentos, entretanto, exige o apoio estatal na área de pesquisa e integração comercial de empresas locais intra e extra-bloco, talvez por meio de fusões e aquisições.

Segundo casos de sucesso das multinacionais Arcor (Argentina) e Brasil Foods, o mercado regional pode servir como um treinamento para o desenvolvimento de empresas transnacionais capazes de competir globalmente. As barreiras públicas e privadas existentes nos mercados da Europa, Estados Unidos da América (EUA) e Japão continuam a constituir um obstáculo para a ascensão na cadeia global de valor. A forte demanda por alimentos é, portanto, um fator que joga a favor dos PEDs agrícolas, na medida em que melhora as regras do jogo e a abertura do comércio de alimentos.

---

\* Pesquisador do Centro de Estudos Interdisciplinares de Direito Industrial e Econômico da Universidade de Buenos Aires.

---

\*\* Pesquisador do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (Cadepe).

---

\*\*\* Assessor do Setor Econômico e Financeiro da Embaixada do Brasil em Buenos Aires (Argentina).

---

Tradução de texto originalmente publicado em *Puentes Bimensual*, Vol. 10, No. 5 - nov. 2009.

---

1 Unctad. World Investment Report 2009. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development. Unctad, 2009. Disponível em: <[http://www.unctad.org/en/docs/wir2009\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2009_en.pdf)>.

2 Ministério da Agricultura, Gado e Pesca do Uruguai (MAGP-DIEA). Censos Agropecuarios 2000 y 2009. Ver também: Figueredo, O. Torres; Filippi, E. O Paraguai e sua inserção econômica na globalização: o caso da soja. Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, Riberão Preto, 2005.

3 Banco Central do Brasil. Investimentos Estrangeiros Diretos. Distribuição por Atividade Econômica de Aplicação Dos Recursos. Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro e de Gestão da Informação, 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INVEDIR>>.

4 Ver: Lei 21.382/1976 (Decreto No. 1.853/1993); Decreto Lei No. 15.385/1944 e Lei 23.554/1988.

5 Ver: Constituição Federal de 1988 (artigos 170-I/II/III, 172 e 190), Lei 5.709/1971, Decreto No. 74.695/1974, Lei 6.634/1979, Decreto No. 85.064/1980, Lei 10.267/2001, Decreto No. 4.449/2002 e Decreto No. 5.570/2005.

6 Ver: Lei 117/1991, Lei 1.863/2002 e Código Civil (Lei 1183/1985).

7 Ver: Lei 16.906/1997.

8 Incra. Aquisição de Imóveis Rurais por Estrangeiros. Apresentação de Rolf Hackbart ao Senado Federal do Brasil. Brasília, 5 mar. 2008.

---



# Por que negociar um TLC entre México e Brasil?

Luz María de la Mora Sánchez\*

Apesar dos efeitos da crise financeira sobre a América Latina, há boas notícias: México e Brasil decidiram explorar as opções para incrementar o comércio e o investimento bilateral. O plano inclui a negociação de um tratado de livre comércio (TLC) entre os dois países, cujos prováveis temas e pontos sensíveis são analisados neste artigo.

Um TLC entre México e Brasil significaria um giro de 180° na relação entre os países, na medida em que impulsionaria o comércio intrarregional e a integração. E, sobretudo, porque permitiria que as duas economias emergentes constituíssem um bloco unificado, capaz de oferecer grandes oportunidades de negócios. Também, as estruturas produtivas mexicanas e brasileiras disporiam de novas fontes de abastecimento para suas indústrias, as quais atualmente importam insumos de terceiros países. Um TLC pode, assim, tornar a região latino-americana mais atrativa ao investimento estrangeiro, além de sinalizar a vontade política no sentido de aprofundar os laços entre governo, setor produtivo e sociedade.

Esta não é a primeira vez que México e Brasil buscam intensificar o comércio bilateral. As primeiras tentativas ocorreram em nível regional, em 1960, quando os dois países participaram, juntamente com oito Estados sul-americanos, da formação da Associação Latino-americana de Livre Comércio (Alalc). Com o objetivo de criar um mercado comum, a Alalc evoluiu, em 1980, para a Associação Latino-americana de Integração (Aladi). Contudo, a ausência de liderança política por parte das maiores economias freou a aspiração integracionista. O bloco entrou em colapso em 1991, quando Brasil e Argentina aderiram ao Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), e o México ratificou o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta, sigla em inglês), em 1994.

Na esfera bilateral, há mais de dez anos os países negociam um TLC. Ao final de 1997, o presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso decidiu não renovar o Acordo de Preferências com o México, em razão do ingresso deste país no Nafta e da decisão do governo mexicano de não estender as mesmas preferências aos países da Aladi sem negociação prévia. Em duas outras ocasiões - em 1998 e 2000 -, México e Brasil tentaram negociar um TLC e um acordo de complementação econômica, porém a negativa brasileira frustrou as expectativas. Finalmente, em 2003, entrou em vigor o Acordo de Cooperação Econômica N° 53 (ACE 53), que eliminou ou reduziu tarifas de pouco mais de 10% da lista referente à Nomenclatura da Aladi baseada no Sistema Harmonizado de designação e codificação de mercadorias (Naladi/SH).

Apesar da cobertura limitada, o acordo estimulou o comércio bilateral: este quadruplicou sob sua vigência, passando de US\$ 376 milhões, em 2002, a cerca de US\$ 1,46 bilhão em 2008. As exportações mexicanas passaram de US\$ 100 milhões a US\$ 740 milhões, no mesmo período.

Com isso, superaram as exportações brasileiras ao México, que alcançaram US\$ 717 milhões em 2008.

Além disso, o apêndice II do ACE 55, que regula o comércio no setor automotivo entre México e Brasil, eliminou as tarifas a veículos e autopeças, o que impulsionou o intercâmbio bilateral no setor. Em 2008, o fluxo comercial nessas linhas totalizou aproximadamente US\$ 3,73 bilhões, ao passo que, em 2002, somara cerca de US\$ 1,48 bilhão<sup>1</sup>.

## O impacto de um eventual TLC sobre o setor produtivo

Quais são as potenciais vantagens de um TLC envolvendo México e Brasil? Antes de tudo, cabe destacar que, juntos, os países representam um mercado de mais de 300 milhões de habitantes, o que equivale à população dos Estados Unidos da América (EUA). Somados, os produtos internos brutos (PIB) ultrapassam US\$ 3 trilhões.

Apesar de constituírem as duas maiores economias da América Latina, o comércio entre México e Brasil representa menos de 1% do fluxo total realizado por cada um destes países com o restante do mundo. Em 2008, o total de importações brasileiras correspondeu a mais de US\$ 173 bilhões, dos quais apenas US\$ 3,12 bilhões foram importados do México (aproximadamente 1,8% do total). Por sua vez, dos US\$ 300 bilhões importados pelo México em 2008, apenas US\$ 5,2 bilhões partiram do Brasil (cerca de 1,7% do total). Atualmente, o país sul-americano é o 7º parceiro comercial do México, e o maior na América Latina; já o México ocupa a 5ª posição entre os parceiros comerciais do Brasil<sup>2</sup>. A importância recíproca que estes mercados têm adquirido indica a necessidade de um regime jurídico com vistas a impulsionar o intercâmbio entre os dois países.

Há décadas o Brasil tem firmado acordos amplos com todos os membros da Aladi, exceto o México. Este último criou uma rede de 12 TLCs com 44 países, dentre os quais sete latino-americanos. No entanto, México e Brasil mantêm seus mercados praticamente fechados um ao outro.

A tarifa média aplicada pelo México aos produtos não-agropecuários é de 11,2% e, aos produtos agropecuários, de 22,1%. Por sua vez, o Brasil aplica tarifas de 12,5% e 10,3% às categorias mencionadas acima, respectivamente<sup>3</sup>. Sob o regime da Aladi, os dois países concedem redução mútua de 20% da tarifa da nação mais favorecida (NMF), conforme a

Preferência Tarifária Regional (PTR). Esse benefício é oferecido a quase todas as linhas tarifárias, à exceção de 480 produtos agropecuários que constituem objeto de reserva do México; e de 318 dos quais se reservou o Brasil, entre bens agropecuários, químicos, têxteis e outros.

Um TLC envolvendo os dois países colocaria o México em posição privilegiada, na medida em que seria o único país fora do Mercosul a desfrutar de acesso preferencial a bens e serviços brasileiros. De forma semelhante, o Brasil poderia exportar ao México insumos e bens intermediários e finais em condições preferenciais, o que incrementaria a competitividade da indústria mexicana.

No passado, havia receio quanto à negociação de um amplo acordo de comércio bilateral devido à similaridade entre algumas estruturas produtivas nos dois países, o que poderia resultar mais em concorrência do que em complementaridade. Atualmente, o setor privado brasileiro mostra disposição em negociar um acordo bilateral. O déficit tradicional na balança comercial do México com o Brasil, entretanto, leva os empresários daquele país a questionar a conveniência do referido TLC. A resistência dos empresários mexicanos também pode ser explicada pelas dificuldades enfrentadas para acessar o mercado brasileiro, em razão de restrições não-tarifárias e da morosidade nos procedimentos aduaneiros<sup>4</sup>. Porém, a negociação de um TLC pode servir de fórum para abordar temas como esses e, assim, imprimir dinamismo ao comércio bilateral. Além disso, um TLC proporcionaria mecanismos institucionais para solucionar controvérsias de maneira rápida e objetiva.

## Oportunidades

A atual limitação dos acordos comerciais entre Brasil e México revela um vasto potencial a ser explorado em áreas como comércio de bens, serviços ou investimentos. Um novo TLC também pode resultar em oportunidades no setor de compras governamentais e promover maior proteção à propriedade intelectual. Ainda, o acordo implicaria a obtenção de vantagens competitivas frente a terceiros nos respectivos mercados, além de possibilitar que ambos os países melhorem sua posição como parceiro comercial, tal qual ocorreu no setor automotivo. Graças ao ACE 55, o México tornou-se o principal fornecedor de caminhonetes do tipo station wagon, e o segundo de automóveis ao mercado do Brasil; este, por sua vez, é o terceiro fornecedor de veículos compactos (entre 1.500 e 3.000 cm<sup>3</sup>) ao México. Para este país, existem grandes oportunidades no mercado brasileiro para produtos eletrônicos, químicos, equipamentos elétricos e aeroespaciais.

No setor agropecuário, o México é um grande importador líquido de produtos nos quais o Brasil é altamente competitivo, como grãos e carnes. Os principais produtos importados pelo México são milho, soja, trigo, colza, sorgo e arroz com casca. No entanto, em função do Nafta, o mercado mexicano permanece altamente dependente dos EUA. Segundo os dados da Secretaria de Economia do México, nos primeiros oito meses de 2009, os EUA abasteceram 100% das importações mexicanas de milho amarelo, sementes de algodão, arroz com casca e sorgo; 98% de soja (os 2% restantes partiram do Brasil); e 77% de sementes de girassol. No setor de carnes, os

EUA forneceram 100% da carne de aves, 97% da ovina e suína congelada e 78% da suína<sup>5</sup>. Uma negociação que permitisse maior abertura aos fornecedores brasileiros, competitivos em preço e qualidade nesses setores, fortaleceria a posição do México frente aos EUA, atualmente seu único provedor.

O Brasil também possui potencial para importar os produtos agropecuários mexicanos, uma vez que seus fornecedores no Mercosul são menos competitivos que o México. O mercado brasileiro também oferece oportunidades para as exportações mexicanas de cebola, alho e bebidas alcoólicas destiladas - produtos já incluídos no ACE 53. A incorporação do setor agropecuário na negociação de um TLC constitui um ponto sensível para ambas as partes e, dessa forma, exigirá flexibilidade e criatividade a fim de alcançar o equilíbrio de interesses.

Em matéria de serviços, um TLC ofereceria acesso em melhores condições por meio do tratamento nacional, o que ampliaria as oportunidades no comércio transfronteiriço do setor. O Brasil tem investido no México, em setores como telecomunicações, software, serviços financeiros, construção e engenharia. Exemplo dessa expansão são os contratos firmados por Petrobras e Odebrecht para a execução de serviços de engenharia e construção no México. Este país, por sua vez, tem explorado o mercado brasileiro de tecnologia da informação, telecomunicações, comercialização e distribuição, serviços de entretenimento, consultoria, entre outros.

Atualmente, o Brasil é o principal destinatário dos investimentos mexicanos em todo o mundo. Segundo pesquisa realizada pela embaixada do México no Brasil, tais aportes somam US\$ 17 bilhões. Empresas como América Móvil, Elektra, FEMSA, MABE, Banco Azteca, San Luis Rassini, NEMAK, MEXichem integram o grupo de investidores. Em contrapartida, a embaixada brasileira no México calculou que os investimentos do Brasil naquele país correspondem a US\$ 2 bilhões nos setores de aço, construção, biocombustíveis, têxteis, automóveis, calçados e eletroeletrônicos, para citar alguns. Um TLC permitiria desenvolver o regime jurídico e, assim, estimular e proteger os investimentos de cada um dos países.

Um acordo comercial entre México e Brasil deverá considerar as possibilidades e os pontos sensíveis dos setores produtivos de ambas as partes. Com criatividade e flexibilidade, os dois países poderiam desenvolver um instrumento consistente, que permitiria ampliar suas possibilidades recíprocas. Se consolidado, esse TLC resultaria em inúmeras oportunidades, e a integração da América Latina seria fortalecida.

---

\* Diretora da consultoria mexicana LmmConsulting.

---

1 Ver sites da Secretaria de Economia do México (<<http://www.economia.gob.mx/>>) e do Banco do México (<<http://www.banxico.org.mx/>>).

2 Idem.

3 Ver: WTO. Trade Profiles. Disponível em: <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E>>.

4 Sob o regime dos ACEs 53 e 55, o Brasil comprometeu-se a eliminar a cobrança do imposto baseado no custo do frete marítimo sobre as importações mexicanas. Contudo, a morosidade do trâmite fez com que os exportadores do México optassem por pagar o imposto, a fim de acelerar o despacho aduaneiro.

5 Ver site da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO, sigla em inglês): <<http://www.fao.org/>>. Ver também: Secretaria de Economia do México.

Os três artigos seguintes tratam dos progressos e desafios relacionados à implementação dos planos nacionais de mudanças climáticas lançados recentemente por Brasil, China e Índia. Os autores apresentam reflexões sobre os efeitos dos planos sobre a cooperação internacional.

## O Plano Nacional sobre Mudança do Clima do Brasil

Florence Karine Laloë\*

O Brasil apresentou o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) em setembro de 2008. O processo para sua conclusão foi acelerado com vistas ao lançamento do PNMC em dezembro daquele ano, na 14ª Conferência das Partes (COP, sigla em inglês), realizada em Poznan (Polônia).

No curto espaço de tempo compreendido entre sua apresentação e seu lançamento oficial, o Plano foi submetido a consultas públicas. Neste período, as principais organizações não-governamentais (ONGs) do Brasil criticaram duramente o PNMC por não apresentar metas e propostas concretas. Apesar de indicar uma série de ações, o Plano não mencionava como, quando e por quem tais medidas seriam implementadas, tampouco a origem dos recursos para tanto.

Reunidas no Observatório do Clima, tais ONGs apresentaram um manifesto ao ministro do meio ambiente Carlos Minc, em que ressaltavam, entre outros pontos, que o Plano: (i) se omitia quanto ao papel fundamental dos estados e municípios em sua implementação; (ii) não estabelecia metas para os biomas não-amazônicos, mesmo diante das elevadas taxas de degradação do cerrado; e (iii) não apresentava propostas consistentes no setor energético. Ademais, o manifesto reforçava que, sem força de lei, o Plano não geraria quaisquer obrigações efetivas e, portanto, seria inócuo.

Com base no 1º Inventário Brasileiro de Gases de Efeito Estufa<sup>1</sup> (GEEs), com ano-base 1994, o Plano adota metas voluntárias de 40% em relação às médias de 1995-2005, para o período 2006-2010; e redução gradual de 30% a cada quatro anos, até que o desmatamento ilegal seja eliminado. No entanto, no que diz respeito às ações necessárias para a execução dessas metas, o PNMC apenas menciona que a experiência do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal “será estendida para os outros biomas brasileiros através da elaboração de planos similares adequados às peculiaridades de cada um deles, com o envolvimento dos estados, municípios, sociedade civil e setor produtivo”.

Além disso, no âmbito do agronegócio, o Plano prevê a recuperação de 100 milhões de pastos degradados, sem definir formas de contenção do desmatamento no setor agropecuário – a origem do problema.

No setor energético, o PNMC prevê a adoção de uma Política Nacional de Eficiência Energética, com vistas a, entre outros objetivos, reduzir o consumo de energia elétrica em 10% até 2030. O Plano também busca manter elevada a participação da energia renovável na matriz energética brasileira – atualmente, de 45,8%. Para tal, considera a expansão de hidrelétricas, bem como o uso de energia nuclear e biocombustíveis. Contudo, os impactos socioambientais de tais fontes energéticas não são mencionados. Ademais, a expansão das termoeletricas –

altamente poluentes –, prevista no Plano Decenal de Energia 2008-2017, é omitida no PNMC.

Se, por um lado, o papel dos estados é reconhecido pelo Plano em alguns setores; no caso dos municípios, é previsto apenas um “projeto de capacitação de gestores municipais”, com o objetivo de elaborar e distribuir manuais com orientações a estes entes federativos. Sem dúvidas, a capacitação é essencial; mas, desprovidos de recursos financeiros, como os municípios podem se preparar para implementação das ações?

A sanção, com três vetos, da Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei No. 12.187, de 29/12/2009) pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva consolidou o marco legal em matéria de mudanças climáticas. Com isto, alcançou-se a segurança jurídica tão demandada pela sociedade civil, na medida em que a lei torna obrigatória a meta de redução nas emissões nacionais de GEEs entre 36,1% e 38,9% até 2020 – anunciada pela delegação brasileira em Copenhague.

Cabe destacar, entretanto, que estudos recentes apontam aumento, no período 1994-2005, de 41,3% de todas as fontes de GEEs – excluída a mudança do uso da terra e o reflorestamento. Portanto, resta saber se a próxima revisão do Plano, prevista para o início de 2010, considerará essa alteração de cenário e que efeitos isso terá sobre as demais políticas governamentais.

Após a sanção da Política Nacional de Mudanças Climáticas, o PNMC passou a constituir um de seus instrumentos, assim como o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, criado pela Lei No. 12.014, de 09/12/2009. A Política prevê, ainda, a conclusão de um decreto com a determinação das metas por setor, com base no 2º Inventário Brasileiro de Emissões de GEEs (ano-base 2005), a ser concluído em 2010.

O antigo argumento de que o princípio internacional de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” exime o Brasil de compromissos de redução nas emissões de GEEs já está há muito ultrapassado diante dos desafios impostos pelas mudanças climáticas. O princípio é auto-explicativo: a responsabilidade, ainda que diferenciada segundo a capacidade e responsabilidade histórica de cada país, é comum a todos e não pode se tornar uma justificativa para a ausência completa de compromissos. O Brasil demonstrou compartilhar deste pensamento durante a COP 15, ao apresentar metas voluntárias ambiciosas para a redução de suas emissões.

\* Gerente de Projetos de Mudanças Climáticas do Secretariado para América Latina e Caribe do Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI).

1 Segundo o Inventário, aproximadamente 75% das emissões brasileiras provinham do desmatamento em 1994.



# O Plano de Ação para Mudanças Climáticas da Índia

Nitya Nanda\*

A Índia divulgou, em junho de 2008, seu Plano de Ação para Mudanças Climáticas (NAPCC, sigla em inglês), preparado pelo Conselho sobre Mudanças Climáticas do primeiro ministro. O documento provê um mapa de ação das políticas do governo indiano com vistas a tratar do problema e estipula oito objetivos a serem alcançados até 2017. No entanto, deixa os detalhes da implementação a cargo dos ministros das pastas relacionadas ao tema. As metas estão circunscritas às seguintes missões: (i) Missão Nacional de Energia Solar; (ii) Missão Nacional para o Aumento da Eficiência Energética; (iii) Missão Nacional para o Habitat Sustentável; (iv) Missão Nacional para Água; (v) Missão Nacional para Proteger o Ecossistema do Himalaia; (vi) Missão Nacional para uma Índia Verde; (vii) Missão Nacional para Agricultura Sustentável; e (viii) Missão Nacional para Conhecimento Estratégico sobre Mudanças Climáticas.

O NAPCC representa um avanço significativo, na medida em que constitui o primeiro esforço sistemático do governo indiano no sentido de elaborar uma estrutura política abrangente para lidar com as mudanças climáticas. Contudo, diversos interlocutores - especialmente nos países desenvolvidos (PDs) - consideram-no pouco ambicioso, além de insuficiente face a seu propósito e lacunar quanto a metas mensuráveis.

O Plano está mais próximo de um levantamento de políticas para mitigação e adaptação às mudanças climáticas do que de um mapa de ação. Assim, seria injusto afirmar que não possui ambição. Por sua vez, qualificar algo como suficiente ou não envolve considerável subjetividade. Enquanto especialistas ocidentais concentram-se principalmente na mitigação, a Índia preocupa-se mais com a adaptação. Sabe-se que os países em desenvolvimento (PEDs) são mais vulneráveis às mudanças climáticas. Somando-se a isso o fato de que seu potencial para mitigação ser relativamente inferior, a adaptação deveria receber especial atenção. Com efeito, o NAPCC declara que as mudanças climáticas podem prejudicar seus objetivos de desenvolvimento.

Devido à restrição de recursos enfrentada pela Índia, empregam-se esforços para identificar medidas de mitigação com benefícios mútuos suficientes. Apesar de buscar o equilíbrio entre propósitos relacionados às mudanças climáticas e ao desenvolvimento, as críticas ao Plano se concentram na constatação de que os primeiros são vistos como subproduto dos objetivos voltados ao desenvolvimento ou à segurança energética.

Dada a natureza do problema e o contexto indiano, há dificuldades em estipular metas específicas para todas as áreas. No entanto, o NAPCC definiu metas de adaptação em algumas destas, como energia solar e reflorestamento. A definição de metas para adaptação mostra-se igualmente difícil, uma vez que depende dos desdobramentos das mudanças climáticas, o que envolve muita incerteza.

O Plano estabelece o aumento da produção de energia fotovoltaica para 1.000 MW por ano e o fornecimento da mesma quantidade de energia solar. Tais objetivos dependem fortemente do apoio estrangeiro recebido. Caso tais recursos sejam insuficientes, a Índia pode considerar a alteração das metas.

De modo semelhante, o Plano fixa uma meta de reflorestamento de 6 milhões de hectares de mata degradada, bem como de expansão da cobertura vegetal de 23% para 33% do território do país. Para tal, será necessário oferecer benefícios significativos às populações locais sem afetar a produção agrícola do país. Posto que a Índia constitui um dos poucos PEDs que lograram reverter a tendência de desmatamento, é possível cumprir as metas de reflorestamento, mas não sem garantir os benefícios mencionados.

Outra crítica direcionada ao NAPCC sugere que a iniciativa constitui uma releitura das políticas já existentes. Se, por um lado, alguns dos programas previstos já haviam sido criados quando do lançamento do Plano, muitos dentre eles são inéditos. Ademais, não há razão para impedir a incorporação dos programas vigentes que possuem implicações para as mudanças climáticas. Por exemplo, o país já possui iniciativas voltadas ao aprimoramento da eficiência energética, mas o NAPCC aponta novas medidas com vistas a impulsionar tais programas.

Cabe destacar a preocupação generalizada de que a Índia não receba benefícios do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) caso adote padrões de regulação obrigatórios. A Missão para o Habitat Sustentável inclui medidas como aprimorar a eficiência energética em edifícios e desenvolver o transporte público, atualmente implementadas sob a Missão Nacional de Revitalização Urbana Jawaharlal Nehru. Mas o Plano também inclui medidas específicas que buscam encorajar as pessoas a utilizar o transporte público, bem como melhorar a eficiência energética de veículos, por meio de incentivos econômicos não contemplados anteriormente. Ademais, a expansão de programas já existentes pode constituir uma contribuição relevante.

Também merecem destaque o incentivo para a eficiência energética no uso da água e a missão voltada à preservação do ecossistema do Himalaia - o qual corresponde a uma das principais fontes de água do país. A missão direcionada à agricultura possui sérias implicações para o desenvolvimento, uma vez que a maior parte da população ainda trabalha nesse setor, particularmente vulnerável às mudanças climáticas.

A despeito de alguns pontos fracos - como a conservação do ecossistema litorâneo, que não recebeu atenção adequada -, o NAPCC deveria ser elogiado pelos esforços em buscar o equilíbrio entre objetivos relacionados às mudanças climáticas e ao desenvolvimento.

---

\* *Fellow* do Instituto de Energia e Recursos (TERI, sigla em inglês), localizado em Nova Délhi (Índia).



# Programa Nacional de Mudanças Climáticas da China: progressos e desafios

Shuaihua Cheng\*

Em junho de 2007, a China lançou seu Programa Nacional<sup>1</sup> com vistas à mitigação das mudanças climáticas. Esta é a primeira iniciativa oficial que evidencia a estratégia do governo chinês para lidar com os desafios globais relacionados ao tema.

Com a implementação do Programa, a China apresentou avanços em cinco grandes áreas. Primeiramente, reduziu a intensidade de seu consumo energético<sup>2</sup> em 1,79% (em 2006), 4,04% (2007) e 4,59% (em 2008). Espera-se que, nos próximos anos, o país reduza em 20% o consumo de energia registrado em 2005.

Em segundo lugar, de 2006 a 2008, foram encerradas as atividades de termelétricas pequenas - as quais totalizavam 38,26 milhões de kilowatts (KW). Além disso, a China eliminou formas de produção ultrapassadas no tocante a 60,59 milhões de toneladas no setor de ferro; 43,47 milhões de toneladas no de aço, e 140 milhões toneladas no setor de cimento.

O gigante asiático também ampliou significativamente o uso de energias renovável e nuclear. De 2000 a 2008, a capacidade eólica instalada do país aumentou de 340 mil KW para 10 milhões KW; a elétrica passou de 79,35 milhões para 163 milhões KW; e a nuclear, por sua vez, aumentou de 2,1 milhões KW para 9,1 milhões KW. No Programa Nacional, a China fixou como meta, até 2010, aumentar em 10% a proporção de fontes renováveis na matriz energética - incluindo hidrelétricas de larga escala. Contudo, em discurso proferido na Organização das Nações Unidas (ONU), o presidente chinês já alterou a meta para um aumento de 15% no consumo de tais fontes até 2020.

Em quarto lugar, verificou-se que a China reduziu as emissões de gases de efeito estufa no setor agrícola. Até o final de 2007, mais de 26,5 milhões de casas passaram a usar biogás, o que, segundo estimativas, corresponde à redução nas emissões de dióxido de carbono em 44 milhões de toneladas.

Por fim, o país empreendeu esforços no reflorestamento, de modo a aumentar o sequestro de carbono. A meta definida no Programa Nacional é aumentar, até 2010, a cobertura florestal em 20% (com base nos níveis registrados em 2005), o que resultaria no sequestro de 50 milhões de toneladas de carbono.

## Desafios

Ainda há dúvidas em torno do cumprimento das metas definidas no Programa Nacional de Mudanças Climáticas por parte da China, pois os incentivos domésticos são inexistentes ou insuficientes para fazer com que governos, empresas e consumidores alterem sua conduta em direção ao meio ambiente. Esse quadro implica grandes desafios ao país na transição para uma sociedade de baixo consumo de carbono. Sem mencionar que a tarefa de manter o crescimento econômico e a rápida recuperação da crise poderia complicar a campanha da China pela conservação de energia e redução de emissões.

É preciso avançar na governança com vistas ao desenvolvimento sustentável. Neste ponto, destacam-se dois grandes problemas: o ultrapassado sistema de gestão de recursos naturais; e o relacionamento inflexível entre o governo central e as autoridades subnacionais.

Os direitos de propriedade e esquemas de transação em áreas de recursos naturais são regulados de forma que não refletem custos ambientais na cadeia de valor. Ainda, não existe um sistema de impostos capaz de dar suporte a uma boa gestão em matéria de recursos naturais.

A China é politicamente centralizada, mas os governos locais têm adquirido notoriedade pelo crescimento econômico apresentado e por seus investimentos, a despeito das diretrizes ambientais emanadas do governo central. Aqui, há três grandes entraves: as associações positivas entre Produto Interno Bruto (PIB) e receita local; a ausência de vigilância por parte do governo e da sociedade civil; e as fortes alianças políticas entre agências governamentais e o setor privado local.

O segundo desafio é como formular instrumentos políticos para incentivar corporações e consumidores. O primeiro conjunto de políticas elaborado consiste principalmente no estabelecimento de metas para empresas, acompanhadas de mecanismos de punição no caso de descumprimento. Muitas empresas - especialmente aquelas de pequeno e médio porte - não são capazes de cumprir tais metas, o que pode criar um ciclo vicioso de condutas arriscadas nos negócios. Ainda, é urgente a combinação de tais regras a políticas como serviços públicos de informação, assistência técnica, suporte financeiro direto etc. Também, é relevante desenvolver o mercado de carbono chinês e integrá-lo ao global, o que incentivará o setor privado a poupar energia e promover avanços tecnológicos.

Por fim, há muitos desafios técnicos do ponto de vista regulatório e tecnológico. Na primeira esfera, existe uma séria falta de capacidade para monitorar as emissões setoriais e regionais. Novas metodologias estatísticas e ferramentas técnicas são necessárias para avaliar as emissões em diferentes estágios. Na arena tecnológica, o carvão limpo e sistemas inteligentes de transmissão de energia constituem duas prioridades para a China.

Em todas essas áreas, é fundamental que haja cooperação intensa entre a China e outros países. As experiências regulatórias devem ser compartilhadas. O suporte técnico deve ser mutuamente benéfico. Nesse sentido, as negociações climáticas multilaterais podem ser significativas, desde que consigam ir além dos números.

\* Diretor de análise estratégica e do programa da China do Centro Internacional para o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável (ICTSD, sigla em inglês).

1 Disponível em: <<http://www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCChina/UpFile/File188.pdf>>.

2 Este é medido por unidade de Produto Interno Bruto (PIB).

# Além do pré-sal: a Amazônia Azul como novo paradigma para o desenvolvimento brasileiro

Em meio ao desenvolvimento de novas tecnologias para a exploração de recursos vivos e não-vivos em alto mar, o Brasil procura ampliar a extensão de seu espaço marítimo e definir as regras para o uso econômico do pré-sal. Este artigo analisa o potencial econômico da plataforma continental e a sua inserção no modelo de exploração econômica do Atlântico Sul<sup>1</sup>.

Ao longo do litoral brasileiro, encontra-se um espaço marítimo constantemente comparado à floresta amazônica em função de sua riqueza mineral e biológica. Por este motivo, é conhecido como Amazônia Azul. Com vistas a assegurar a exploração futura dos recursos naturais identificados nesse espaço marítimo, o Brasil busca ampliar, com base nas disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), a área do Atlântico Sul sobre a qual detém direitos econômicos.

A CNUDM define as regras internacionais para a delimitação do espaço marítimo dos países. Este espaço é subdividido em mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva (ZEE) e limite exterior da plataforma continental<sup>2</sup>. A ZEE, área em que os países detêm apenas direitos de exploração e de gestão dos recursos naturais, projeta-se a 200 milhas náuticas do litoral. No entanto, nos casos em que o limite exterior da plataforma continental excede essa distância, pode-se solicitar à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLCS, sigla em inglês) a extensão dos direitos econômicos de determinado país a até 350 milhas náuticas de seu litoral.

Em maio de 2004, o Brasil propôs à CLCS o reconhecimento de seus direitos sobre mais de 900.000 km<sup>2</sup>, o que elevaria as dimensões do espaço marítimo brasileiro para 4,4 milhões de km<sup>2</sup>. O país aguarda, atualmente, recomendações da Comissão para que os limites definitivos desse espaço sejam fixados internacionalmente. Caso a CLCS aceite a proposta brasileira, o Brasil poderá explorar os recursos minerais, biológicos e fósseis presentes no espaço marítimo em questão - entre eles, prováveis reservas do pré-sal. Além disso, o Brasil terá maior fundamento para solicitar à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA, sigla em inglês) autorização para explorar economicamente as áreas adjacentes à sua plataforma continental, ampliando ainda mais a sua presença no Atlântico Sul.

## As políticas nacionais voltadas aos recursos do mar

O Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira<sup>3</sup> (Leplac) foi instituído pelo governo brasileiro em 1989 para determinar a área oceânica compreendida além da ZEE, sobre a qual o Brasil tem legitimidade para exploração dos recursos naturais do leito e subsolo de sua plataforma continental. Anteriormente à criação do Leplac, já haviam sido instituídas, em 1980, as diretrizes da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). Atualizada em 2005, a PNRM tem por finalidade estabelecer as medidas essenciais para a integração das áreas marinhas ao espaço brasileiro com o uso sustentável dos recursos.

Um grupo multidisciplinar de especialistas do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e de outros órgãos governamentais está elaborando estimativas acerca do potencial econômico dos recursos marítimos. Estudos empreendidos pela

Universidade de Berkeley na década de 1950 já indicavam que a quantidade de nódulos polimetálicos - concreções compostas por metais diversos, a exemplo do ferro e do manganês, presentes no leito marinho - é comparável às reservas terrestres. Alguns exemplos de metais com elevado valor econômico encontrados são níquel, cobre, cobalto e manganês, localizados em grandes profundidades, ao redor de 4.000 metros.

Na indústria, o manganês é fundamental na fabricação do ferro; por sua vez, o cobalto destina-se ao aumento da eficiência em baterias. Já o níquel, pela sua resistência, pode ser aplicado na construção de motores para embarcações. Na atualidade, tais matérias-primas são fundamentais na fabricação de vigas e fiações, componentes para a construção civil.

Em países que vivenciaram recentemente um intenso processo de industrialização - como China e Coreia do Sul -, a demanda por níquel e manganês tem aumentado, o que se refletiu na constituição de empresas especializadas na exploração de nódulos polimetálicos. A despeito das perspectivas de mercado, uma análise preliminar indica que apenas areia, cascalho e carbonatos seriam opções mais viáveis para exploração em um futuro próximo. Essas possibilidades econômicas, contudo, dependem da cooperação com países desenvolvidos (PDs) que dispõem de tecnologias para a extração desses recursos, como é o caso de Japão, França e alguns países nórdicos.

No âmbito externo, é fundamental a realização de parcerias; ao passo que, internamente, é preciso verificar o nível de preparação do país no âmbito jurídico e de infra-estrutura para o início das atividades de extração. A mineração no mar obedece procedimentos distintos em relação àqueles empreendidos em explorações no continente: na plataforma continental, as técnicas podem envolver a dragagem hidráulica ou mecânica, ou ainda tratores submarinos e sondas. A técnica variará de acordo com o recurso priorizado, vivo ou não vivo, o que enseja a adoção de regras setorializadas, como alguns especialistas sugerem. Assim, o marco regulatório da mineração, elaborado no final de 2009, não poderia simplesmente ser transposto à exploração oceânica.

Como enfatiza Kaiser Gonçalves de Souza, chefe da Divisão de Geologia Marinha (CPRM) no Serviço Geológico do Brasil, é preciso investir em pesquisa antes de dar início à exploração desse mercado de grande porte. Para o especialista, antes da conclusão do Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (Remplac) e do Programa de Prospeção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (Proarea)<sup>4</sup>, seria precipitada a abertura dos direitos de exploração para o capital governamental ou privado. Ainda, o chefe do CPRM salienta que a formação de profissionais para esse novo mercado é prioritária no momento.

## Primazia do pré-sal e gestão sustentável

Os investimentos governamentais no pré-sal e o entusiasmo em torno da exploração deste não implicam a marginalização de outras riquezas presentes na plataforma continental. A pesquisa em matéria de hidrocarbonetos marítimos encontra-se em estágio mais avançado, e as tecnologias para a atividade já são conhecidas no mercado. A Petrobrás, que detém alta tecnologia para a prospecção em águas profundas, operará todos os blocos resultantes do regime de partilha do pré-sal.

O desconhecimento acerca da capacidade e dos métodos de exploração de minerais na plataforma continental cedeu lugar à ênfase na prospecção petrolífera. Cabe destacar, entretanto, que a exploração de recursos minerais em águas profundas pode resultar em ganhos econômicos expressivos. Segundo estatísticas, no Brasil, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) possui, em geral, correlação com o aumento do valor da produção mineral<sup>5</sup>. Entre 1975 e 2005, a taxa média de expansão do valor de produção mineral foi de 3,5%, acompanhada de uma evolução do PIB.

A questão ambiental é outro fator crítico, pois o bioma marinho possui características de interdependência que amplificam eventuais danos causados ao meio ambiente. Mesmo o alto mar pode sofrer com a exploração desordenada em partes longínquas, em função da migração de detritos e da destruição de microrganismos por meio do soterramento do leito marinho. Os impactos possuem amplitude tal, que podem prejudicar toda uma cadeia alimentar. As exigências de monitoramento ambiental teriam por fim realizar a assessoria de riscos, fundamental a empreitadas futuras. O atual trabalho funda-se, como relembra Kaiser de Souza, na pesquisa em busca da preservação das áreas imediatamente conectadas à plataforma.

## Desenvolvimento regional pautado na ponderação de custos

No que diz respeito aos desafios impostos pelos modelos de desenvolvimento à exploração oceânica, não se pode ignorar a corrida pela requisição de sítios perante a ISBA. Uma vez elaborados os regulamentos de exploração para o Pacífico e Índico, as atenções - sobretudo dos países emergentes - serão direcionadas ao Atlântico Sul, nos limites da plataforma continental brasileira. Essa perspectiva impele iniciativas imediatas não somente para se pleitear novas áreas, como também a continuidade das pesquisas para captação de capital privado. Esse empreendimento pode representar uma alavancagem da ordem bilhões de dólares no PIB. Nesse sentido, a parceria com nações africanas mostra-se opção interessante, na medida em que, em um primeiro momento, promove a construção de capacidades no continente além-mar e, na sequência, cria vínculos institucionais entre centros de pesquisa, proporcionando acesso à informação.

Uma vez que a plataforma continental dispõe de numerosos recursos - dentre eles o petróleo -, a exploração da Amazônia Azul deve ser pautada no conceito de vantagem comparativa. Nem todas as atividades de exploração econômica de superfície poderão ser realizadas simultaneamente. O mesmo conceito deve ser empregado na análise das vantagens e desvantagens do aproveitamento dos fundos oceânicos, com base nos impactos ambientais relacionados à exploração destes e na viabilidade tecnológica. Em muitos casos, a geração de riqueza sustentável pode ser maior com a preservação dos depósitos minerais do que com a sua extração, justamente em função dos danos ambientais - ainda pouco conhecidos pela comunidade científica. Assim, coloca-se como essencial que a exploração do espaço marítimo brasileiro seja pautada em um conhecimento multidimensional, que abarque desde as questões mecânicas dessa exploração até seus impactos ambientais e econômicos.

Assim, caberá ao Brasil estabelecer suas prioridades nesse processo de exploração, por meio da identificação dos ganhos econômicos potenciais obtidos a partir da exploração dos recursos da Amazônia Azul, bem como do mapeamento das relações de interdependência existentes entre estes.

1 Este artigo contou com contribuições do chefe da Divisão de Geologia Marinha (CPRM) no Serviço Geológico do Brasil, Kaiser Gonçalves de Souza, em entrevista realizada em 05 de novembro de 2009.

2 Parágrafo 1º do Art. 76 da CNUDM: "A plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância".

3 O Leplac foi introduzido pelo Decreto nº 98.145, de 15 de setembro de 1989.

4 O Proarea visa à exposição do quadro de recursos para o setor privado.

5 Ver: CGEE. Mar e Ambientes Costeiros. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2008. Disponível em: <[http://www.cgee.org.br/publicacoes/mar\\_amb\\_cost.php](http://www.cgee.org.br/publicacoes/mar_amb_cost.php)>.

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).

### Editoras

Michelle Ratton Sanchez  
Adriana Verdier  
Manuela Trindade Viana

### Equipe

Daniela Helena Oliveira Godoy  
Leonardo Margonato Ribeiro Lima  
Adriane Nakagawa  
Thiago Dias Oliva

### ICTSD

Diretor executivo:  
Ricardo Meléndez-Ortiz  
7, chemin de Ballexert  
1219, Genebra, Suíça  
[pontes@ictsd.ch](mailto:pontes@ictsd.ch)  
[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

### DireitoGV

Diretor Geral:  
Ary Oswaldo Mattos Filho  
Rua Sílvia, 23 - conj. 12  
Bela Vista  
01330-010, São Paulo- SP, Brasil  
[pontes@fgvsp.br](mailto:pontes@fgvsp.br)  
[www.fgv.br/direitogv/projetopontes](http://www.fgv.br/direitogv/projetopontes)

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

### FEVEREIRO

- 8 UNCTAD - Relatório sobre Comércio e Meio Ambiente 2009/2010. Genebra, Suíça.
- OMPI - Simpósio sobre a Evolução do Acordo Quadro Regulatório dos Resultados de Ensaio Clínicos: da propriedade do intelecto ao intelecto da propriedade. Genebra, Suíça.
- 9 Mercosul - Reunião Mercosul - União Europeia. Buenos Aires, Argentina.
- 10-12 OMC - Revisão da Política Comercial - El Salvador. Genebra, Suíça.
- 18-19 OCDE - 9º Fórum Global sobre Concorrência. Paris, França.
- 22-23 OMC - Reunião do Conselho Geral. Genebra, Suíça.
- 23-24 Mercosul - Reunião Mercosul-Coreia. Seul, Coreia.
- 24 Mercosul - Reunião Mercosul-Japão. Tóquio, Japão.

### MARÇO

- 1-5 XII Encontro Internacional de Economistas sobre Globalização e Problemas de Desenvolvimento. Havana, Cuba.
- 2-3 Mercosul - CXII Reunião Ordinária da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) - GMC. Montevideu, Uruguai.
- 3-5 II Fórum Pan-africano sobre Carbono - Comércio justo e desenvolvimento da capacidade para beneficiar-se do MDL no continente. Organizado por Banco Mundial, IETA, PNUMA, PNUD, UNITAR, UNCTAD e Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudanças do Clima. Nairóbi, Quênia.
- 9-11 Mercosul - Reunião Mercosul-Egito. Cairo, Egito.
- 18-19 Mercosul - Reunião Mercosul-Rússia. Buenos Aires, Argentina.
- 22-23 UNCTAD - Fórum Mundial sobre Commodities. Genebra, Suíça.
- 24-26 OMC - Revisão da Política Comercial - Croácia. Genebra, Suíça.

## PUBLICAÇÕES

Black, Maggie; King, Jannet. *The Atlas of Water: mapping the world's most critical resource*. Londres: Earthscan, set. 2009.

Deere-Birkbeck, Carolyn; Monagle, Catherine. *Strengthening Multilateralism: a mapping of proposals on WTO reform and global trade governance*. ICTSD; Global Economic Governance Programme, nov. 2009. Disponível em: <<http://www.globaleconomicgovernance.org/blog/wp-content/uploads/2009/11/StrengtheningMultilateralism.pdf>>.

Dias, Pedro Leite da Silva; Ribeiro, Wagner Costa; Sant'Anna Neto, João Lima; et al. *Public Policy, Mitigation and Adaptation to Climate Change in South America*. IEA, out. 2009. Disponível em: <[www.iea.usp.br/cienciasambientais/climatechangeandsouthamerica.pdf](http://www.iea.usp.br/cienciasambientais/climatechangeandsouthamerica.pdf)>.

Dudley, Nigel; Stolton, Sue; Belokurov, Alexander; et al. *Natural Solutions: protected areas helping people cope with climate change*. IUCN-WCPA, TNC, UNDP, WCS, The World Bank e WWF, dez. 2009. Disponível em: <[http://cmsdata.iucn.org/downloads/natural\\_solutions.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/natural_solutions.pdf)>.

Haugh, David; Mourougane, Annabelle; Chatal, Olivier. *The automobile industry in and beyond the crisis*. OECD, Economics Department Working Papers No. 745, 26 jan. 2010. Disponível em: <[http://www.oecd.org/olis/2010doc.nsf/LinkTo/NT000009FE/\\$FILE/JT03277464.PDF](http://www.oecd.org/olis/2010doc.nsf/LinkTo/NT000009FE/$FILE/JT03277464.PDF)>.

Meléndez-Ortiz, Ricardo; Bellman, Christophe; Hepburn, Jonathan. *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: ensuring coherence with sustainable development goals*. Cambridge: Cambridge University, set. 2009. Disponível em: <<http://ictsd.org/downloads/2009/10/green-box-web-1.pdf>>.

Ranganathan, Janet; Irwin, Frances; Repinski, Cecilia Procopé. *Banking on Nature's Assets: how multilateral development banks can strengthen development by using ecosystem services*. World Resource Institute, nov. 2009. Disponível em: <[http://pdf.wri.org/banking\\_on\\_natures\\_assets.pdf](http://pdf.wri.org/banking_on_natures_assets.pdf)>.

UNFPA. *State of World Population 2009: facing a changing world*. UNFPA, 2009. Disponível em: <[http://www.unfpa.org/swp/2009/en/pdf/EN\\_SOWP09.pdf](http://www.unfpa.org/swp/2009/en/pdf/EN_SOWP09.pdf)>.

World Bank. *World Development Report 2010: development and climate change*. Washington: World Bank, nov. 2009.

WTO. *International trade statistics 2009*. WTO, 2010. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2009\\_e/its2009\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2009_e/its2009_e.pdf)>.