

- 1 Política econômica externa do governo Dilma: dilemas e desafios
Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios
- 4 O papel ofensivo da China no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC
Camila Martins Nogueira
- 6 Governança do comércio internacional para a economia verde
Ricardo Meléndez-Ortiz
- 9 A política comercial dos desastres naturais
Diego Z. Bonomo
- 11 A proibição ao cultivo de OGMs em debate na UE: propostas, perspectivas e desafios
- 13 A reforma da PAC em 2013: o que está em jogo para os PEDs?
Alan Matthews
- 15 De Lula a Dilma: fronteiras ao projeto brasileiro do etanol

Política econômica externa do governo Dilma: dilemas e desafios

Pedro da Motta Veiga*
Sandra Polónia Rios*

No início de seu mandato, a presidente Dilma Rousseff enfrenta um contexto externo que em nada lembra o quadro otimista que contribuiu para o bom desempenho da economia brasileira durante os dois governos do presidente Lula. A nova mandatária encontra um ambiente internacional dominado por acusações de manipulação das taxas de câmbio e condução imprudente de políticas monetárias e por incertezas quanto à dinâmica das economias desenvolvidas.

Os foros econômicos internacionais têm mostrado escassa capacidade de promover consensos que permitam avançar em agendas estagnadas por conflitos de interesses já há algum tempo, como é o caso da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) e das negociações sobre mudanças climáticas sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU). Mesmo o G-20 financeiro - que emergiu como foro de coordenação de reações à crise financeira de 2008 - tem enfrentado dificuldades em avançar em compromissos que limitem a liberdade de adoção de políticas nacionais autônomas, mesmo quando estas têm impactos negativos sobre outras economias.

No âmbito doméstico, o expressivo crescimento das importações, que registraram taxa de variação

de 42,2% em 2010, e a perda de participação dos produtos manufaturados no total exportado (39,4%, em 2010, contra 55%, no início do primeiro governo Lula) têm imposto crescente pressão do setor industrial por maior ativismo na política comercial. Demandas por aumento de proteção - seja por meio de tarifas ou do uso mais intensivo de instrumentos de defesa comercial - têm dominado o noticiário de comércio no Brasil.

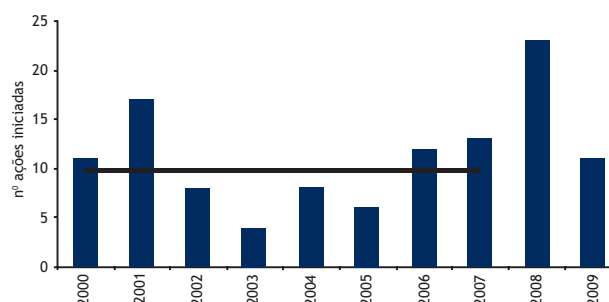
Logo no início do governo, ganham destaque na agenda externa as relações econômicas com a China. A percepção brasileira do país asiático é marcada pela ambiguidade: ele é visto ao mesmo tempo como grande oportunidade, mas crescentemente como forte ameaça. Embora a China venha contribuindo inequivocamente ao desempenho das exportações



International Centre for Trade
and Sustainable Development

Você sabia?

Que devido ao crescimento expressivo das importações para o Brasil, a pressão sobre mecanismos de defesa comercial tem aumentado? Das 121 ações *antidumping* abertas no Brasil entre 2000 e julho de 2010, 51% foram abertas entre 2004 e 2008. A China foi alvo de 35% dessas ações.



Fonte: Decom/ Secex e OMC.

Editorial

Estimado(a) leitor(a),

Conforme avançamos no segundo trimestre de 2011, começam a ser definidas as linhas políticas do atual governo. Em meio ao debate sobre continuidade e mudança em relação à gestão anterior, a política de comércio internacional enfrenta um cenário bastante distinto daquele observado na década passada. No artigo de abertura desta edição, Pedro da Motta Veiga e Sandra Polónia Rios abordam a orientação da política comercial no governo Lula e apontam as opções estratégicas que podem ser tomadas pela gestão da presidente Dilma Rousseff. Entre as opções a serem consideradas, destacam-se a ênfase na frente multilateral e regional de negociações, bem como a forma de encaminhar o relacionamento com a China, vista ao mesmo tempo como parceira e ameaça comercial.

Na agenda internacional de 2011, destacam-se as preparações para a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. O evento marca duas décadas desde a “Rio 92”, conhecida por consagrar e difundir o conceito de desenvolvimento sustentável. Em vista dessa importante agenda que se descortina, o editorial especial de Ricardo Meléndez-Ortiz, chefe-executivo do ICTSD, inicia uma série de artigos que abordarão a relação do comércio com os objetivos da Rio+20. O texto aborda a economia verde, um dos eixos centrais apontados para a Conferência, e pondera as aptidões e limitações de um sistema de comércio expandido - considerado, para além da Organização Mundial do Comércio (OMC) e dos acordos regionais, como a governança do comércio - para contribuir com os esforços em direção a uma economia sustentável.

Outra preocupação premente na atualidade relaciona-se aos impactos dos desastres naturais, tema alavancado pela atual crise nuclear no Japão, após uma sequência de eventos extremos que castigou diversos países no último ano. O artigo assinado por Diego Z. Bonomo propõe identificar, no âmbito da OMC, a existência de uma política comercial de tratamento preferencial aos países que sofrem com esse tipo de catástrofe, a fim de promover sua recuperação econômica e material.

A relevância da China como potência econômica e comercial é também reforçada na análise de Camila Martins Nogueira, que se debruça sobre a atuação da China em contenciosos perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Outro exercício de balanço é empreendido pelo editorial sobre o mercado de etanol no Brasil e no mundo, considerando como ponto de partida o projeto brasileiro iniciado durante a administração Lula e traçando projeções dos desafios presentes e futuros.

Esperamos que aprecie a leitura.

A Equipe Pontes.

de *commodities*, o forte crescimento das importações brasileiras de produtos chineses (60,9% em 2010) vem acirrando o debate sobre a necessidade de que o país desenvolva uma estratégia para lidar com o fenômeno chinês.

Nesse contexto, parece-nos inevitável que o novo governo promova alterações de rumo na política econômica externa adotada nos dois mandatos do presidente Lula. De um lado, será necessário rever prioridades e alianças nos principais foros econômicos internacionais. Possivelmente a estratégia externa brasileira terá contornos mais pragmáticos e refletirá mais de perto do que sob Lula os interesses comerciais do país.

De outro lado, é possível que se assista a um maior intervencionismo na política comercial doméstica. Aqui o desafio será evitar um retorno do país a estratégias protecionistas, que prejudiquem a competição no mercado doméstico e a competitividade dos produtos exportáveis, além de gerar medidas retaliatórias dos principais parceiros comerciais.

A política comercial negociada nos anos Lula

A política comercial brasileira e o quadro político-institucional em que ela é formulada passaram, a partir do início dos anos 90, por transformações importantes. A liberalização comercial unilateral e a participação em um esquema ambicioso de integração subregional foram os movimentos que concretizaram as novas orientações na política comercial e o esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações.

O governo Lula introduziu mudanças paulatinas no desenho da política comercial brasileira para adaptá-la aos novos objetivos e prioridades da política externa e às condicionantes da política interna. Em primeiro lugar, aumentaram as resistências a negociar acordos regionais com os países desenvolvidos (PDs), em particular com os Estados Unidos da América (EUA). Com a União Europeia (UE), apesar dos esforços para concluir um acordo em 2004, não foi possível superar os principais impasses. A OMC passou então a ser encarada como o fórum mais adequado para negociar questões comerciais com os PDs.

Em segundo, intensificaram-se as reticências para negociar, nos foros comerciais, temas não estritamente comerciais (como investimentos e compras governamentais). Com a maior preocupação em preservar graus de liberdade para a implementação de políticas industriais autônomas, o governo passou a evitar a negociação de disciplinas de interesse dos PDs, como a proteção para investimentos estrangeiros, o acesso a licitações públicas ou novas regras para o comércio de serviços.

A terceira marca relevante da política comercial do governo Lula foi o ativismo nas negociações bilaterais com os países do Sul. Além da prioridade concedida à agenda sul-americana, o Brasil buscou acordos comerciais com países em desenvolvimento (PEDs) de fora da região, apresentando-os como alternativa às dificuldades enfrentadas nas agendas comerciais com os PDs. A aproximação como os demais emergentes dá lugar à iniciativa IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e aos esforços para dar caráter institucional à sigla BRICS, como um espaço de articulação de interesses para a atuação em foros internacionais. Os resultados econômicos dessas negociações foram, no entanto, marginais até o momento.

As dificuldades para avançar na esfera dos acordos preferenciais, tanto com PDs quanto com PEDs, acabaram levando a diplomacia brasileira a concentrar seus esforços negociadores na Rodada Doha, que já ocupava lugar de destaque no *ranking* de prioridades negociais brasileiras, dada a relevância historicamente conferida pela política externa e comercial do Brasil ao multilateralismo. A importância que o Brasil passou a assumir na esfera multilateral ao longo das negociações da atual Rodada certamente contribuiu para incentivar esse foco do esforço negocial na esfera multilateral, nos últimos anos.

A conclusão da Rodada Doha foi a prioridade máxima da política comercial brasileira nos anos anteriores à crise e o Brasil enfatizou, nas duas primeiras reuniões do G-20 a importância de concluir a Rodada, com base no “pacote Lamy”, de julho de 2008. No entanto, a partir de meados de 2009 e em meio aos primeiros sinais de recuperação de uma economia internacional profundamente abalada pelos impactos da crise do final de 2008, reduziu-se o empenho do país em direcionar os esforços para a conclusão da Rodada, em parte pela preocupação governamental de que a

discussão sobre Doha - e sobre as concessões que o Brasil concordou em fazer, no “pacote Lamy” - contaminasse o debate eleitoral de 2010.

Também, a prioridade concedida aos temas de integração sul-americana perdeu fôlego no final do último governo. Neste caso, contou menos qualquer tipo de cálculo político do que a crescente polarização política entre países sul-americanos, que esteve próxima da conflagração militar nos países andinos. Como a estratégia brasileira optara por enfatizar menos a dimensão econômica e comercial da integração, favorecendo os aspectos políticos, ela se viu paralisada diante da polarização entre os países da região.

O G-20: nova prioridade na agenda econômica externa do Brasil

Com a eclosão da crise econômica global, no final de 2008, o G-20 foi alçado a status de foro privilegiado de interlocução voltado à coordenação das reações nacionais à crise. A emergência dessa nova instância de interlocução foi percebida pelo governo brasileiro como altamente funcional a seu objetivo de participar dos processos de definição de agenda nas áreas da economia e da política internacional - mesmo objetivo que orientou a participação do Brasil na Rodada Doha.

Como a crise atingiu o Brasil pela porta do setor externo - gerando escassez de financiamento às exportações e queda na demanda externa - os vetores que orientaram a participação brasileira na fase inicial do G-20 foram demandas de facilitação do acesso ao crédito comercial e o discurso contra o protecionismo e seus riscos.

Ao longo dos primeiros meses de 2009, outros temas adquiriram peso na agenda brasileira para o G-20: a reforma das instituições financeiras internacionais - especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) - e a redução dos desequilíbrios macroeconômicos globais. Sobre tudo a partir da terceira reunião do G-20, em Pittsburgh (setembro de 2009), o Brasil passou a demonstrar explícito interesse no tema da redução dos desequilíbrios macroeconômicos internacionais. Na origem desse interesse, estão preocupações governamentais com o forte movimento de apreciação cambial por que vem passando a moeda brasileira.

Apesar disso, a estratégia da política externa de reforçar as alianças Sul-Sul, particularmente com os grandes emergentes (China e Índia), pautou a atuação do Brasil no G-20 até o final do governo Lula. Ainda que os reflexos da política cambial chinesa estivessem pressionando negativamente a competitividade dos produtos brasileiros, o governo optou por apontar os EUA como os principais responsáveis pelos desequilíbrios macroeconômicos globais e evitou pressionar o governo chinês a apreciar o yuan.

Tendências e desafios para o governo Dilma

O novo governo estreou com sinais de tênues mudanças na condução da política econômica externa. As primeiras evidências nesse sentido apareceram em declarações de autoridades brasileiras sobre as relações com a China. Em matéria publicada em janeiro de 2010, Fernando Pimentel, ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, comentou a agenda para a viagem da presidente

Dilma Rousseff à China, então ainda por acontecer: “[...] a presidente Dilma Rousseff levará a Pequim sua preocupação com os efeitos da guerra cambial sobre as contas externas e os danos causados pela concorrência chinesa na indústria nacional”.

Esse parece ser o principal desafio de política econômica externa na agenda de curto prazo do novo governo. Embora desejável, é pouco provável que um esquema de cooperação internacional, como o G-20, seja capaz de produzir compromissos no curto prazo que permitam um realinhamento das taxas de câmbio das principais economias.

O Brasil deverá continuar a contar com o crescimento da demanda por *commodities*, que tem dado importante contribuição aos saldos da balança comercial. Mas os cenários não são róseos para o setor industrial brasileiro: não será possível contar com o impulso importante da demanda dos PDs - em particular dos EUA, que têm maior propensão a consumir produtos manufaturados brasileiros. O pólo dinâmico da economia internacional estará centrado nos países emergentes, que são concorrentes das manufaturas brasileiras nos mercados doméstico e internacional.

Diante deste cenário adverso, a presidente Dilma, à diferença do seu antecessor, terá menor margem de manobra para políticas econômicas externas que não reflitam efetivamente os interesses econômicos do Brasil. Para lidar com os desafios atuais, ela deverá adotar estratégias abrangentes que envolvam agendas em três níveis: doméstico, regional e multilateral.

No âmbito doméstico, deveria prevalecer a tão conhecida agenda de competitividade. Será necessário resistir às pressões por aumento de proteção e resgatar a agenda de competitividade, que perdeu importância sob Lula.

No âmbito regional, é desejável intensificar a agenda de integração com os países sul-americanos e com o México. Não se trata apenas de aprofundar negociações para a liberalização do comércio, mas também de investir na integração física, cuja precariedade atual acarreta custos elevados para o transporte dos produtos brasileiros para os mercados da região, dificultando a concorrência com os produtos chineses nesses mercados.

Por fim, o governo brasileiro deve repensar suas prioridades no âmbito multilateral. Se a concorrência com os produtos chineses é um dos principais desafios de curto prazo, isso requer a definição uma estratégia efetiva para lidar com a China. Isso envolve repensar suas alianças nos foros econômicos internacionais, para que reflitam proximamente a necessidade de pressionar esse país a cumprir seus compromissos na OMC e a adotar políticas que contribuam efetivamente para a redução dos atuais desequilíbrios macroeconômicos globais.

Ainda que seja desejável, é pouco provável que a Rodada Doha seja concluída rapidamente. Dado o papel de destaque que as negociações multilaterais ocupam na agenda externa brasileira, é importante que o novo governo trabalhe na OMC para uma solução à Rodada. A indefinição atual impede o avanço no tratamento de questões crescentemente importantes para a instituição e para o sistema multilateral de comércio.

* Integrantes do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes).

O papel ofensivo da China no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC

Camila Martins Nogueira*

Três meses após sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC), em março de 2002, a China iniciou uma disputa no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC)¹. Tal participação parecia sinalizar um papel ativo do país no OSC, o que não ocorreu de imediato. Dada a parcela substancial e crescente de comércio internacional representada pelo país, no entanto, este recurso tem sido cada vez mais usado nos últimos anos.

A despeito das expectativas, a temida enxurrada de processos envolvendo Pequim não ocorreu²: até meados de 2007, dos 122 casos abertos na Organização desde o ingresso da China, o país participou de apenas nove disputas (7,3% do total), uma vez como demandante e oito vezes como demandado (se considerarmos os casos por assunto, temos cinco disputas como demandado³). Foi a partir da segunda metade de 2007 que o país passou a aumentar seu papel de atuação no OSC e a assumir uma posição mais ofensiva: de 54 casos abertos a partir de então, 19 envolveram a China (35%) - seis como demandante e 13 como demandada. Se consideradas as disputas por assunto, identifica-se um equilíbrio maior na atuação da China neste período como demandante e demandada - seis e sete casos, respectivamente.

Após cinco anos sem iniciar nenhuma disputa, em 2007 a China acionou os Estados Unidos da América (EUA) no OSC em relação a determinações preliminares de *antidumping* e medidas compensatórias sobre importações de papéis revestidos da China (DS 368). A razão da disputa foi a reversão de uma política estadunidense de 1984 que recusava petições para imposição de medidas compensatórias contra países categorizados como Não Economias de Mercado (NEM). Argumentava-se que, em economias desse tipo, não havia referências de mercado interno para determinar se e em qual extensão os subsídios ocorreram, conforme requerido pela lei estadunidense de medidas compensatórias. O fato de o Departamento de Comércio (DOC, sigla em inglês) dos EUA ter aceitado abrir investigações sobre medidas compensatórias causou apreensão à China, que temia a abertura de um precedente para o surgimento de muitas ações parecidas não só nos EUA como também em outros membros da OMC. De acordo com Wenhua e Huang⁴, a decisão de acionar o OSC ainda no estágio preliminar de investigações serviu tanto para expressar a grave preocupação da China com o assunto, como também exercer pressão sobre os EUA. Na verdade, este caso não envolveu disputa, pois, antes que um painel fosse estabelecido, a Comissão dos Estados Unidos para Comércio Internacional (USITC, sigla em inglês) - órgão responsável pela apuração das investigações - constatou que as empresas estadunidenses não haviam sofrido nenhum dano ou ameaça de dano devido às importações chinesas⁵.

Não há evidência de que o USITC tomou essa decisão devido à pressão chinesa na OMC, mas o fato é que o DOC continuou aceitando petições de investigações simultâneas de *antidumping* e medidas compensatórias. Diante disso, a China acionou os EUA no ano seguinte, questionando a imposição de medidas

definitivas de *antidumping* e medidas compensatórias sobre certos produtos chineses (DS 379, 2008). A principal alegação de Pequim era que os EUA estavam submetendo os produtos chineses a um “*double remedy*”, ao imporem simultaneamente medidas compensatórias e de *antidumping* calculadas com base em metodologia muito similar àquela aplicada na categoria NEM para dois atos diferentes: subsídios e *dumping*. O relatório final do painel, de outubro de 2010, rejeitou todas as alegações chinesas e, em dezembro, a China comunicou sua decisão de recorrer ao Órgão de Apelação. Para Wenhua e Huang, este foi um caso de extrema importância para a China, pois afetou a forma com que os EUA e outros membros da OMC conduziram suas investigações de *antidumping* e medidas compensatórias contra a China no futuro.

O ano de 2009 presenciou a ascensão da China como um ator relevante no OSC, uma vez que o país foi parte da metade dos casos iniciados neste ano. No que concerne sua atuação como demandante, Pequim iniciou três novos casos: dois contra os EUA e um contra a União Europeia (UE).

Em meio ao surto da gripe aviária, em 2004, EUA e China baniram, reciprocamente, a importação de produtos derivados de aves. Enquanto a China suspendeu o banimento das importações estadunidenses após a crise, os EUA continuaram bloqueando o acesso dos produtos chineses. Em 2009, a China questionou no OSC (DS 392) a validade da legislação estadunidense que proibia as importações chinesas (seção 727 do *Omnibus Appropriations Act of 2009*). Embora o relatório final do painel tenha sido favorável às alegações chinesas, nenhuma recomendação de adequação às normas da OMC foi feita aos EUA, uma vez que a legislação questionada já expirara quando o relatório foi emitido e Pequim não havia conseguido vincular a legislação substituta ao caso (seção 743 do *Agriculture Appropriations Act of 2010*).

A primeira disputa da China contra a UE tratou da adoção de medidas definitivas de *antidumping* sobre prendedores de ferro e aço importados da China (DS 397). Tais medidas resultaram na imposição de taxas adicionais de 26,5% a 85%, mas isentaram duas empresas exportadoras dos mesmos produtos que atuam na China, mas são subsidiárias de empresas europeias. O relatório do painel foi favorável às demandas chinesas, mas ainda cabe apelação.

O caso da China contra as medidas de salvaguarda adotadas pelos EUA sobre pneus chineses (DS 399) foi a ação mais rápida do país contra uma barreira comercial. Pequim acionou os EUA no OSC no dia útil seguinte ao anúncio da decisão do presidente Barack Obama de adotar medidas de salvaguarda sobre

pneus chineses por um período de três anos, com imposição de tarifas de 35% no primeiro ano, 30% no segundo e 25% no terceiro. A liderança chinesa procurou enviar uma mensagem clara aos EUA, pois o centro da disputa envolvia o uso, pela primeira vez⁶, do Mecanismo Especial de Salvaguardas previsto no protocolo de acesso da China. Temia-se uma reação em cadeia de casos similares, uma vez que este mecanismo especial permite que um segundo país justifique sua própria imposição de uma nova restrição a importações depois que um primeiro país tenha implementado uma salvaguarda, sem a necessidade de realizar sua própria investigação de dano⁷. O relatório do painel rejeitou todas as reclamações chinesas, mas Pequim ainda pode acionar o Órgão de Apelação.

Após uma atividade intensa em 2009, a China iniciou apenas uma disputa no OSC em 2010: contra as medidas de *antidumping* sobre calçados chineses, impostas pela UE (DS 405). Pequim alega haver inconsistência entre as regras da OMC e a legislação europeia (*The Basic EC Anti Dumping Regulation*) que estabelece que, no caso de importações de NEM, a tarifa *antidumping* deve ser aplicada às importações de todo o país e não de forma individual para cada fornecedor. Um painel foi estabelecido em maio de 2010 e o relatório final ainda é aguardado.

Alguns fatores nos levam a acreditar que a China continuará exercendo um papel ofensivo importante nos processos de disputa do OSC nos próximos anos. Um primeiro fator, de ordem política, seria a necessidade de buscar um equilíbrio entre casos ofensivos e defensivos para reduzir a percepção de seu público doméstico de que o OSC seria controlado pelos países desenvolvidos (PDs) (Wenhua e Huang, 2011). No que concerne aos fatores de ordem econômica, desde 2009, a China ultrapassou a Alemanha e se tornou o maior país exportador do mundo, com cerca de 10% das exportações mundiais. Espera-se que quanto maior a participação no comércio internacional, maior a probabilidade do surgimento de conflitos comerciais. Além disso, as exportações chinesas são o principal alvo de aplicação de remédios comerciais como *antidumping*, salvaguardas e medidas compensatórias. Na primeira metade de 2010, por exemplo, 33% das novas investigações de *antidumping* comunicadas à OMC foram abertas contra a China⁸. A contestação de tais medidas é uma característica da atuação chinesa como parte demandante no OSC: seis dos sete casos iniciados pelo país trataram desta questão. Desta forma, a aplicação destas medidas por parte dos parceiros comerciais da China sugere um escopo potencial de disputas no futuro.

Disputas Iniciadas pela China no OSC

Data	Caso	Demandado	Assunto
04/02/2010	DS405	UE	Medidas de Antidumping sobre Certos Calçados Chineses
14/09/2009	DS399	EUA	Medidas Afetando a Importação de Certos Pneus de Veículos de Passageiros e de Caminhões
31/07/2009	DS397	UE	Medidas Definitivas de Antidumping sobre Certos Prendedores de Aço e de Ferro Provenientes da China
17/04/2009	DS392	EUA	Certas Medidas Afetando a Importação de Aves Provenientes da China
19/09/2008	DS379	EUA	Taxas Definitivas de Antidumping e Medidas Compensatórias de Produtos Provenientes da China
14/09/2007	DS368	EUA	Determinações Preliminares de Antidumping e Medidas Compensatórias sobre Papel tipo <i>Coated Free Sheet</i> Provenientes da China
26/03/2002	DS252	EUA	Medidas Definitivas de Salvaguardas sobre a Importação de Certos Produtos de Aço

Fonte: WTO. *Chronological list of disputes cases*. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm>. Acesso em: 25 fev. 2010.

* Mestranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI USP).

1 No alvo da disputa, estavam as medidas de salvaguarda impostas pelos EUA sobre a importação de certos produtos de aço. A decisão do Órgão de Apelação foi favorável aos demandantes. Bown aponta que o resultado dessa primeira controvérsia da qual a China participou resultou dos esforços legais empreendidos por outros membros mais ativos da OMC. Ver: Bown, Chad P. *China's WTO Entry: antidumping, safeguards, and dispute settlement*. NBER, dez. 2008.

2 É importante ressaltar que embora a China tenha permanecido ausente como parte litigante no OSC, o país foi extremamente ativo como terceira parte nas disputas. Wenhua e Huang (2011) mostram que de 2001 a 2003, o país usou este direito apenas três vezes, mas que a partir de agosto de 2003 até 2007 a China participou como terceira parte de todos os painéis estabelecidos no período. Após fevereiro de 2007, Pequim passou a invocar o direito de terceira parte de forma mais seletiva, provavelmente devido ao aumento de disputas envolvendo o país, o que exigiu um redirecionamento dos recursos do mesmo.

3 Várias disputas são muito similares em termos de medidas legais e reclamações, de forma que podem ser consideradas como parte do mesmo assunto.

4 Ver: Wenhua, Ji e Huang, Cui. China's Experience in Dealing with WTO Dispute Settlement: a Chinese perspective. In: *Journal of World Trade*, Vol. 45, No. 1, 2011, pp. 1-37.

5 Ver: Bown, 2008.

6 Até então foram seis petições invocando esta salvaguarda chinesa nos EUA: o USITC rejeitou duas petições depois de determinar não haver dano à indústria nacional e, nas outras quatro - embora houvesse perturbação no mercado -, o presidente Bush usou sua autoridade discricionária para negar a salvaguarda especial.

7 As salvaguardas chinesas, como são chamadas, também exigem um critério de prova mais baixo para imposição da medida, com um limite de dano menor. Além disso, esse tipo de salvaguarda não impõe que o país recompense a China pela suspensão de seus direitos comerciais (Bown, 2008).

8 Ver: <http://www.wto.org/english/news_e/pres10_e/pr623_e.htm>. Acesso em: 02 mar. 2011.

Governança do comércio internacional para a economia verde¹

Ricardo Meléndez-Ortiz*

Este artigo sobre governança do comércio internacional para a economia verde é o primeiro de uma série de artigos que explorarão temas relacionados ao comércio na trajetória rumo à conferência Rio+20, a ser realizada em 2012. Nesse contexto, Ricardo Meléndez-Ortiz, chefe-executivo do International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), reflete sobre os meios e os limites do sistema de comércio internacional para oferecer soluções voltadas à sustentabilidade.

Em sua formulação mais simples, a “economia verde” refere-se à economia em nome da sustentabilidade: um sistema de interações entre mercados, fatores ambientais e políticas sociais que conferem sustentação à subsistência e liberdade humana ao longo de gerações.

A sustentabilidade amplia o estudo da economia, colocando-a além da ideia de que a utilidade é suficiente para explicar o comportamento individual e de que algumas leis “naturais” governam o intercâmbio de mercado. A sustentabilidade demanda uma reformulação da economia na direção proposta por Amartya Sen, unindo a economia moderna e as bases da filosofia moral do bem-estar. Portanto, esse conceito resulta na fusão da economia à realidade atual dos recursos naturais; ao mercado global em rápido processo de integração; e ao ritmo desnordeador da inovação tecnológica.

Se a economia pretende “compreender, explicar e prever o comportamento humano” a fim de informar “prognóstico e política” a serviço da sustentabilidade, trabalhar com conceitos do pensamento econômico clássico pode não oferecer os instrumentos de que precisamos agora². O desenvolvimento sustentável exige que os atores econômicos sejam guiados por uma meta aristotélica “quase divina”, e não pelo “bem do homem”. Nas palavras de Adam Smith, bons cidadãos promovem “o bem-estar de toda a sociedade”. Atualmente, essas metas também se referem a um imperativo intergeracional³.

Nós precisamos garantir que os arranjos institucionais e as “decisões não prejudiquem os prospectos para manter ou aprimorar os padrões de vida futuros”⁴. Ademais, por meio da captação das externalidades negativas de nosso uso dos recursos naturais, os “nossos sistemas econômicos [deveriam] ser administrados de modo que pudéssemos viver dos dividendos”. Nós precisamos distinguir “sobrevivência, que requer bem-estar para estar acima do limite em qualquer momento, da sustentabilidade, que exige que o bem-estar não decaia em qualquer momento”⁵. Nós precisamos oferecer os incentivos para a proteção das florestas, e não para sua transformação em carvão.

Atualmente, transitamos de um mundo da abundância para outro em que os recursos do planeta foram comprometidos quanto à sua capacidade de sustentar nossas rotinas. Também, estamos em um mundo no qual existe uma governança econômica e social em nível global e em múltiplos níveis. Sob a perspectiva do sistema de comércio atual, como podemos alcançar a sustentabilidade?

A rede da governança

Comércio e desenvolvimento sustentável dependem de instituições. Na ausência de uma autoridade formal no mundo, os governos precisam garantir que as instituições domésticas e internacionais interajam construtivamente com vistas ao desenvolvimento sustentável, e não em desacordo com ele. Várias políticas de desenvolvimento sustentável terão implicações para o intercâmbio comercial; o desafio da governança envolve moldar e administrar essa interseção. Se os governos nacionais podem estabelecer diretivas de sustentabilidade a seus ministérios, esta não é uma opção disponível no nível multilateral.

A “governança” global - e não o “governo” global - reconhece um sistema que opera sob regras e práticas formais e informais, originárias de fontes diversas - e é preciso que sejam prestadas contas de tais esforços para múltiplos *stakeholders*. É crucial fazer com que tais regras se fortaleçam mutuamente, bem como fazer com que sejam articuladas de modo coerente. Para isso, os governos precisarão trabalhar de forma inovadora dentro das instituições e entre elas.

Os desafios são de diversas ordens: o crescimento populacional está concentrado nos países mais pobres, nos quais atender às necessidades e aspirações básicas de desenvolvimento humano implica aumentar o uso de recursos. O incremento da riqueza no mundo em desenvolvimento - algo positivo - exige uma alteração das dietas e uma demanda maior por alimentos intensivos em recursos, o que resulta em maior pressão sobre os sistemas da natureza e energia. Os impactos das mudanças climáticas complicam ainda mais esse quadro.

São necessárias novas políticas para reger investimentos, finanças, energia e conhecimento, a fim de armar a atividade econômica para modos de produção que favoreçam a conservação de recursos. Contudo, o sistema de comércio atual - que compreende as regras multilaterais da Organização Mundial de Comércio (OMC) e o complexo panorama de acordos bilaterais e regionais - ainda não está totalmente equipado para conduzir a atividade econômica para novos caminhos.

Não se deve ter ilusão quanto à capacidade de o sistema de comércio desempenhar um papel direcionador nesse processo. Grande parte das decisões necessárias para colocar o planeta em uma rota de sustentabilidade não será tomada no âmbito do sistema de comércio. Contudo, virtualmente, todas essas decisões políticas - da internalização dos custos ambientais às políticas de incentivo à inovação - afetarão o comércio: o que e onde produzimos e como comercializamos o produto. O objeto de algumas políticas poderá coincidir com temas atualmente abordados por regras de comércio internacional, tais como propriedade intelectual, padrões e proteção a investidores. Existem amplas oportunidades para os formuladores e influenciadores de política com vistas a assegurar que as políticas relacionadas ao comércio não desviem da busca pelo desenvolvimento sustentável.

Ao mesmo tempo, o sistema de comércio deve permanecer fiel a seus princípios e não permitir que a política ambiental se torne um pretexto para que os governos apliquem práticas discriminatórias ou cedam à pressão de atores econômicos influentes no âmbito doméstico. As políticas de comércio e investimento determinam a alocação e o uso de recursos - dos minerais, da força de trabalho ao conhecimento, ao solo. A capacidade individual das sociedades de governar recursos domésticos é afetada pelos sistemas regulatórios internacionais para comércio e investimento, sistemas que, por sua vez, essas sociedades podem influenciar.

A ideia é simples o bastante, mas os governos historicamente pegam com uma mão o que cedem com a outra. Por meio da fusão das políticas de desenvolvimento com a ajuda ao desenvolvimento, os governos ignoraram com frequência os efeitos das políticas

de comércio, investimentos, imigração e meio ambiente sobre o desenvolvimento. O exemplo clássico diz respeito à arrecadação de elevadas tarifas sobre bens exportados por beneficiários de um auxílio. Uma narrativa mais complexa surge a partir da incoerente busca dos governos por uma fundamental meta global de desenvolvimento: a segurança alimentar, que há décadas figura entre os objetivos de políticas internacionais. No entanto, aproximadamente um dentre seis seres-humanos ainda não dispõe de alimentos o suficiente para viver uma vida saudável e ativa.

Um problema associado à governança do comércio é bastante conhecido: os subsídios agrícolas e as tarifas aplicadas pelos países ricos pressionam os preços para baixo e enfraquecem os incentivos para que os governos - ou o setor privado - de países em desenvolvimento (PEDs) invistam na produção agrícola e na construção da infraestrutura necessária para dar suporte a esse setor. As negociações comerciais da Rodada Uruguai, que colocaram as tarifas e os subsídios agrícolas no escopo das regras de comércio multilateral, fracassaram em corrigir tais práticas. Décadas de baixa produtividade e baixos preços agrícolas pressionaram muitos pequenos agricultores em PEDs a buscar outra fonte de renda. Nesse processo, eles tornaram-se consumidores líquidos de alimentos. Quando os preços dos alimentos aumentaram em 2007 e 2008, muitos agricultores de PEDs foram pegos desprevenidos. A correção desses problemas exige uma abordagem baseada em evidências, que permita aos países irem além dos interesses comerciais e mercantilistas e concluírem a Rodada Doha da OMC. Uma ação coerente e cooperativa em matéria de uso da terra na esfera da governança - seja voltada às florestas, à água, à biodiversidade ou ao clima - constitui outra necessidade que deve ser tratada com urgência.

O mundo multipolar

Não é possível olhar para os processos de governança do comércio de forma isolada de outros desafios mais amplos, relacionados à governança. As instituições internacionais modernas devem operar em circunstâncias com as quais nunca antes se confrontaram: um mundo crescentemente multipolar. Nenhum ator é capaz de impor sua vontade sobre os demais. Além disso, a pior crise financeira e econômica em décadas devastou algumas de nossas principais ideias acerca da economia global. Como resultado, as grandes potências agora discordam a respeito de aspectos fundamentais com base nos quais as economias devem ser organizadas. Para motivar a ação e a mudança nos regimes internacionais, são necessárias crenças e expectativas concordantes.

Embora a “coerência de políticas” seja uma expressão demasiado utilizada, mas pouco executada, trata-se de um conceito ao qual se deve atentar. Nosso fracasso coletivo em produzir bens públicos globais - tais como regras multilaterais de comércio atualizadas, que melhor atendam às necessidades dos países mais pobres ou reduzam as emissões de gases-estufa - tem constituído, ao menos em parte, uma inadequação do que se tem referido por “cosmopolítica” - “ação política global que transcende uma base estritamente interestatal ou multilateral”⁶.

Fazendo com o que temos - de modo incremental

As regras e práticas incorporadas ao sistema multilateral de comércio oferecem aos governos um amplo potencial para ações voltadas aos futuros desafios associados ao desenvolvimento sustentável - entretanto, os governos ainda não tiraram vantagem de fato disso. Tornar a governança de comércio mais enfática ao desenvolvimento sustentável exigirá que os governos alterem seu comportamento. As redes que unem sociedade civil, empresariado, organizações internacionais e governos contribuíram muito para diversos desafios - da saúde pública à proteção ambiental e à corrupção. Todavia, as instituições de comércio, em grande medida, permanecem uma iniciativa entre governos.

Ademais, a função “legislativa” ou de formuladora de regras da OMC e de outras instituições do comércio deverá permanecer restrita à participação dos governos. Contribuições de fora para sua função ideacional - identificando que temas deveriam ser debatidos, bem como potenciais soluções - são desejáveis, em especial quando tais subsídios advêm de fontes não-tradicionais (diferente do empresariado, por exemplo). Mas aqui também os governos desempenharão um papel central. Mesmo que uma rede “trisetorial” - como a Comissão Mundial sobre Represas - fosse criada para unir governos, empresariado e sociedade civil com o objetivo de refletir sobre problemas enfrentados pelo sistema de comércio, seria difícil que qualquer recomendação fosse ouvida na OMC, a menos que as iniciativas recebessem o consentimento dos Estados membros.

Existe uma ampla latitude nos arranjos pré-existentes que visam a estimular uma reforma e uma prestação de contas ao público. Para essa finalidade, podem ajudar a inclusão persistente; a sustentabilidade no centro dos debates; e a coerência guiada por um mandato e uma visão universais.

Para fazer sentido em um sistema caótico e desordenado, as centenas de acordos preferenciais de comércio de escopos diversos constituem um bom ponto de partida. Aqui, a OMC tristemente fracassou em criar regras consistentes. Um lado negativo do sistema de comércio são as capacidades sensivelmente desiguais entre os governos de avaliar suas próprias necessidades e captar as implicações da complexa rede de arranjos sobre os desafios globais. Existe uma proposta - uma análise da Força Tarefa Global de Ministros, criada recentemente - que pode ajudar a minimizar as ineficiências e complexidades inerentes ao sistema atual. Isso pode contribuir para ampliar o espaço de participação significativa - atualmente, restrito ao Olimpo - e fazer da coerência algo mais plausível.

Nesse mesmo caminho, os países precisam reformular as regras comerciais que já não mais estão funcionando em termos de desenvolvimento sustentável. A diferenciação *de facto* que surgiu entre os PEDs nas negociações da Rodada Doha poderia se tornar o trampolim para um experimento ousado com vistas a dar às nações mais espaço para políticas voltadas a situações de risco, insustentabilidade e vulnerabilidade. As Partes dos acordos bilaterais de comércio poderiam alterar provisões de investimentos de modo que estas não sejam aplicadas contra a saúde legítima e a ação ambiental. Os membros da OMC poderiam agir com o objetivo de antecipar desafios à governança do comércio que possam surgir na busca dos governos pelo desenvolvimento sustentável, permitindo-lhes uma resposta ágil.

Os membros da OMC bem partiriam das regras existentes de subsídios para identificar e mirar em assistências de governos que prejudicam o meio ambiente. Ainda, as regras e os padrões de compras governamentais que tratam de processos e métodos de produção ou de medidas relacionadas a carbono deveriam ser desenvolvidos com base em princípios de não-discriminação, tratando de prevenir o protecionismo disfarçado. Nos últimos anos, os países têm logrado desenvolver um repertório de termos comerciais - mediante, por exemplo, determinadas prescrições sobre acesso a mercado - para tratar de conceitos intratáveis, tais como segurança alimentar, estilo de vida sustentável e desenvolvimento rural. Isso foi feito no contexto das negociações de Doha, por meio do reconhecimento e da classificação de particularidades de produtos específicos em termos de condições agroecológicas, consumo de nutrientes, importância do emprego, além de uma longa lista de indicadores que - apesar de sua dura realidade -, de outra forma, seria invisível à formulação de política multilateral. Embora as possibilidades tenham sido oferecidas, os países somente podem lograr mudar de direção e rearranjar seus objetivos se forem estimulados por uma visão persuasiva e uma liderança política.

Ampliando o sistema

A cooperação voltada a temas específicos fora das instituições relacionadas ao comércio pode ampliar a contribuição que a governança do comércio pode aportar ao desenvolvimento sustentável. Por exemplo, enquanto se continua no lento processo de redução dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos (PDs) na OMC, os governos que colaboram no âmbito da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) poderiam concordar a respeito de um “imposto” sobre subsídios agrícolas, cuja arrecadação seria direcionada ao financiamento de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e de serviços de extensão em PEDs.

O pagamento de um valor adicional pelo privilégio de subsidiar faria com que os governos pensassem duas vezes sobre suas conseqüências antes de lançar programas agrícolas. O investimento de parte do montante gasto com subsídios diretamente em iniciativas que busquem impulsionar a produtividade agrícola em PEDs ampliaria os efeitos do processo de reforma dos subsídios empreendida no âmbito da OMC. A taxa do subsídio agrícola pode ser improvável. Mas, na ausência de políticas complementares significativas, será impossível tratar de outro tema comercial com implicações diretas sobre a segurança alimentar - incluindo barreiras às exportações agrícolas.

Barreiras repentinas às exportações agrícolas não são exemplos de uma boa formulação política, pois não somente “matam o vizinho de fome” - conforme colocado pelo ex-diretor do International Food Policy Research Institute, Joachim von Braun -, mas também desestimulam investimentos voltados à impulsão da produção⁷. No entanto, as barreiras às exportações fazem muito sentido a um governo que enfrenta reivindicações por alimentos mais baratos. De forma similar, o cultivo de arroz em estufas a energia solar, regadas por um sistema de reaproveitamento de água e resfriadas com a água do mar, parece próspero tanto sob a perspectiva dos custos como sob aquela do meio ambiente. Contudo, Djibuti começou a fazer isso ao sentir que não mais poderia confiar nos mercados mundiais para seu suprimento de alimentos.

A ação externa à OMC pode incrementar os impactos relacionados ao desenvolvimento sustentável das negociações de Doha com vistas a liberalizar o comércio de bens e serviços ambientais. As pesquisas sobre energias renováveis sugerem que as tarifas são somente um dentre muitos fatores que determinam se as empresas decidem investir em tecnologia verde. Outras políticas - tais como as tarifas de aquisição (*feed-in tariffs*), que garantem um preço para a energia renovável, subsídios para componentes e incentivos fiscais para o setor de energia renovável - são, no mínimo, igualmente importantes. Se um grupo de governos se reunisse e cooperasse a respeito desses outros fatores - por exemplo, harmonizando padrões ou tomando-os interoperáveis e estabelecendo incentivos para a partilha de segredos comerciais ligados à tecnologia verde -, isso expandiria substancialmente o mercado para bens ambientais. Iniciativas isoladas, fundamentadas em princípios multilaterais, podem ser a resposta, no médio prazo, para a inércia observada na OMC.

De forma mais imediata, a consistência das respostas de financiamento torna-se urgente à medida que a comunidade internacional adere às demandas das economias em desenvolvimento face aos desafios que surgem. É importante destacar que, no âmbito da OMC, foi criada a iniciativa Ajuda para o Comércio (conhecida por sua sigla em inglês, A4T), que envolve grandes instituições financeiras internacionais. Em 2006-2007, o montante total de compromissos assumidos por doadores bilaterais e multilaterais ultrapassou os US\$ 50 bilhões⁸. Ao mesmo tempo, o Protocolo de Quioto desencadeou o financiamento da mitigação climática para os PEDs. Os compromissos assumidos sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) e sob o Acordo de Copenhague, de dezembro de 2009, alcançaram US\$ 30 bilhões para o período 2010-2012. Estima-se que,

em 2020, esse fluxo de financiamento supere US\$ 100 bilhões anuais para tratar das exigências de adaptação e mitigação dos PEDs.

A A4T e o financiamento climático podem estar atendendo a objetivos similares e sinérgicos: de capacidades específicas de análise e de formulação política, a mudanças na produção, necessidades materiais e desafios à competitividade. As realidades operacionais ditarão a obrigatoriedade de se tratar do financiamento ao comércio e às mudanças climáticas de forma coordenada. Uma compreensão clara acerca de necessidades, trajetórias e meios com vistas a uma mudança demonstrável ainda está para ser plenamente desenvolvida, da mesma forma que no caso de um esquema de governança eficiente e responsivo. Nesse processo, o impulso para a coerência deve partir das lições aprendidas nos acordos de financiamento às mudanças climáticas, da elaboração de planos de ação nacionais voltados à adaptação, bem como dos esforços do Banco Mundial em elaborar documentos sobre estratégias de redução da pobreza a fim de que estes sejam utilizados como base para o financiamento ao desenvolvimento. Os mecanismos existentes precisam ser testados a fim de verificar se estão equipados para realizar análises de projetos de assistência. Ademais, nós precisamos nos perguntar o que podemos fazer para colocar esses imperativos no centro de nossa atenção e lidar com os custos envolvidos. Planejar um aparato institucional que una doadores e países beneficiários em torno da meta da coerência e coordenação consiste em uma tarefa primordial na governança do comércio para a economia verde.

Reflexões finais sobre comércio e economia verde

O sistema de comércio atual pode ser incapaz de conduzir o mundo a uma “economia verde”. No entanto, trata-se de um planejamento de governança sabiamente construído, com princípios valiosos para a administração da interação entre os membros em diferentes níveis de desenvolvimento. Contudo, trata-se de um sistema baseado em uma perspectiva teórica da economia e do *homo economicus*, o que é questionável sob a perspectiva da sustentabilidade. Na ausência de uma análise que o complementa, manusear o que já está disponível pode nos aproximar da mudança de caminho - mas somente se as preocupações societais forem introduzidas de forma operacional e as adaptações responsivas ao sistema forem acrescentadas em etapas estratégicas. Uma vontade política firme, articulada na forma de um documento para ser compartilhado na Rio+20, pode engatilhar a reforma e torná-la possível.

Estabelecer um sistema de governança para o comércio que confira sustentação à economia verde leva tempo - se levará um tempo desastrosamente longo, está nas mãos de nossas lideranças políticas. E o tempo é o teste real.

* Chefe-executivo do ICTSD.

Tradução e adaptação de texto originalmente publicado em *Bridges Trade BioRes Review*, Vol. 5, No. 1 - abr. 2011.

- 1 Este artigo foi originalmente apresentado para discussão em uma reunião do Pardee Center, por ocasião da “Força Tarefa sobre Governança para a Economia Verde: para além da Rio+20” (set. 2010) e incorporada ao livro *Beyond Rio+20: Governance for a Green Economy*.
- 2 Sen, A. *On Ethics and Economics*, Cambridge: Basil Blackwell, 1987.
- 3 Repetto, R. C. *World Enough and Time: Successful Strategies for Resource Management*. New Haven: Yale University, 1986.
- 4 Ver: <http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/fighting_poverty_our_human_development_initiative/>
- 5 Munasinghe, M. *Environmental Economics and Sustainable Development*. In: *World Bank Environment Paper No.3*. Washington, DC: The World Bank, 1993.
- 6 Charnovitz, S. WTO Cosmopolitics. In: *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 34: 2002, pp. 299-354.
- 7 Reuters. ‘Starve Your Neighbor’ Policy Roils Food Trade. 05 mar. 2008.
- 8 OECD; WTO. *Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum*. Paris/ Genebra, OECD/WTO, 2009.

A política comercial dos desastres naturais

Diego Z. Bonomo*

Nos últimos 18 meses, uma sequência de grandes desastres naturais afetou, de forma significativa, países importantes, seja por seu papel na economia internacional ou por sua condição geopolítica. Em janeiro de 2010, a capital do Haiti foi destruída por terremoto que deixou mais de 200 mil mortos. Em julho do mesmo ano, o Paquistão sofreu inundações que afetaram cerca de 17 milhões de pessoas e destruíram mais de 3 milhões de hectares da produção agrícola do país. Já em março de 2011, o Japão foi duplamente afetado por um terremoto e um tsunami, os quais resultaram em um desastre nuclear de grandes proporções.

Todo desastre natural de grande magnitude destrói parte significativa da infraestrutura física e humana do país afetado e, por consequência, de sua economia doméstica. Em geral, o desastre impacta também o comércio exterior - sobretudo na área agrícola. Se afetar a produção local de gêneros alimentícios, exigirá do país afetado a importação de tais produtos. Se afetar *commodities* de exportação, poderá impactar de forma negativa a balança comercial do país (pela diminuição da receita exportadora). No caso dos grandes exportadores, há reflexo adicional nos preços internacionais do produto, como ocorreu com o algodão em razão das inundações no Paquistão. Há, ainda, a dimensão particular do desastre nuclear japonês, que resultou em restrições sanitárias e fitossanitárias às exportações de leite, frutas e vegetais. No caso do Japão, é interessante destacar, por fim, o efeito sobre as exportações industriais do país, já que as regiões afetadas pelo terremoto e pelo tsunami são base de operação para algumas das multinacionais japonesas. As cadeias globais de suprimento dessas empresas foram afetadas de imediato, sobretudo pela ausência de estoque de produtos resultante do modelo de produção just-in-time adotado por elas.

Embora resultem em destruição, os desastres naturais são catalisadores de cooperação internacional. Geralmente, na sequência de todo desastre de grande proporção, segue-se rápida mobilização da comunidade e das organizações internacionais, assim como de entidades da sociedade civil - doméstica e estrangeira. Tal mobilização costuma tomar a forma imediata de ajuda humanitária para as vítimas e, principalmente no caso dos países em desenvolvimento (PEDs), compromissos adicionais de apoio logístico e financeiro. Em alguns casos específicos, mas que vêm aumentando nos últimos anos, são tomadas medidas complementares na área de política comercial, com o objetivo de facilitar os esforços de reconstrução pós-desastre. Tais medidas tomam diversas formas e, grosso modo, são adotadas de modo *ad hoc*, isto é, sem estarem atreladas a qualquer planejamento de longo prazo anterior ao desastre. Mesmo assim, em seu conjunto, parecem constituir uma emergente “política comercial dos desastres naturais”.

Os acordos multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) parecem conter poucos compromissos explícitos sobre o tema. A regulamentação do uso de tarifas

e subsídios, tanto vinculados a bens agrícolas como não-agrícolas, parece, contudo, ser a exceção mais visível. O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947 (GATT, sigla em inglês) afirma, em uma nota adicional ao Artigo XVIII (Ajustes Relativos ao Desenvolvimento Econômico), que a cláusula de proteção da indústria nascente “(...) visa igualmente à reconstrução de um ramo da produção destruído ou substancialmente danificado como consequências de hostilidades ou de catástrofes devidas às causas naturais.” Já o Acordo sobre Agricultura (AA) estabelece como exceção aos compromissos de apoio doméstico os “[p]agamentos (feitos diretamente ou por intermédio da participação financeira do governo em programas de seguro de safra) a título de auxílio em caso de desastres naturais”, conforme o Parágrafo 8 de seu Anexo II. Por fim, o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) estabelece exceção à existência de grave dano (*serious prejudice*), afirmando que “não ocorre deslocamento ou obstrução [de produto similar, importado ou no mercado de terceiro país] que resulte em grave dano (...) sempre que uma das seguintes circunstâncias exista durante o período em questão: (...) (c) desastres naturais (...) que afetem substancialmente a produção, as qualidades, as quantidades ou os preços do produto disponível para exportação no [país] reclamante”, conforme Artigo 6.7(c).

Todos estes dispositivos são destinados ao uso por parte do próprio país afetado pelo desastre natural. De fato, o Comitê sobre Agricultura e o Comitê sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC estão repletos de notificações regulares dos membros da Organização detalhando subsídios concedidos por seus governos em função de eventos dessa natureza. Em 2009, por exemplo, os Estados Unidos da América (EUA) incluíram em sua notificação completa ao Comitê sobre Subsídios e Medidas Compensatórias o *Gulf Opportunity Zone*, programa de subsídios estimado em US\$ 4 bilhões apenas para o ano de 2006 e destinado a conceder incentivos relacionados ao imposto de renda para auxiliar a reconstrução das áreas afetadas pelos furacões Katrina, Wilma e Rita. O Japão, por sua vez, notificou em 2008 ao Comitê sobre Agricultura programa orçado em ¥ 46,8 bilhões para o ano de 2006 e voltado à reconstrução de sistemas de irrigação, drenagem e estradas vicinais danificadas por desastres naturais.

Medidas desse tipo, preventivas ou relacionadas à reconstrução, são comuns na OMC. No entanto, um dos aspectos mais

interessantes da política comercial dos desastres naturais são aquelas medidas tomadas por um país (ou grupo de países) para benefício de outro (ou outros), sobretudo quando se tratam, respectivamente, de países desenvolvidos (PDs) e PEDs. Entre os instrumentos disponíveis, dois se destacam: preferências comerciais e defesa comercial, em particular direitos *antidumping*.

O caso da concessão de preferências comerciais, muitas vezes mais abrangentes que aquelas já existentes para o PED afetado pelo desastre natural, é o exemplo clássico - e tem sido utilizado tanto pelos EUA quanto pela União Europeia (UE). Muitas vezes, a ocorrência do desastre serve apenas para catalisar a concessão de preferências que já estavam em fase de consideração. Em 2005, por exemplo, o diretor-geral da OMC requisitou aos membros da Organização que considerassem maior acesso a mercado aos países impactados pelo tsunami do ano anterior, que afetou o Sudeste Asiático e o Oceano Índico. Na ocasião, o então senador republicano Gordon Smith tentou justificar para o Congresso estadunidense a concessão de preferências comerciais ao Sri Lanka - combatidas com vigor pela indústria têxtil dos EUA -, sob o argumento de que o país havia sido duramente afetado pelo desastre.

Tal tendência parece, no entanto, ter sido substituída recentemente por outra, que enfatiza compromissos novos e efetivos. Em 2010, por exemplo, o Congresso estadunidense aprovou histórico projeto de lei que expandiu as cotas *duty-free* e simplificou as regras de origem para a exportação de vestuário proveniente do Haiti após o terremoto que afetou o país no início daquele ano. O *Haiti Economic Lift Program Act of 2010* (HELP) cumpriu o trâmite legislativo em menos de um mês e foi aprovado como projeto de lei independente (*stand-alone bill*) - fato raro para leis dessa natureza. No mesmo ano, a UE anunciou sua intenção de conceder preferências comerciais¹ adicionais ao Paquistão para auxiliar o país em seu esforço de reconstrução após as inundações de julho de 2010. Em uma ação inédita, a representação do bloco junto à OMC solicitou aos demais membros a derrogação de obrigações (*waiver*) referente à cláusula de Nação Mais Favorecida para permitir a implementação das novas concessões. O pedido, histórico, poderá inaugurar importante precedente no sistema multilateral de comércio. Curiosamente, a Índia criticou a medida, alegando que nenhum dos países de menor desenvolvimento relativo (PMDR) afetados pelo tsunami de 2004 recebeu qualquer concessão tarifária desta natureza.

Embora cada vez mais utilizada, a concessão de preferências comerciais é um ato político, pois depende exclusivamente dos objetivos e da ação do país outorgante. No caso dos direitos *antidumping*, entretanto, a possibilidade de resposta a desastres naturais parece ser mais institucionalizada. De

fato, trata-se de um paradoxo. De um lado, a regulamentação do uso de direitos *antidumping* no âmbito da OMC é, para muitos especialistas, a formalização - ou institucionalização - do protecionismo. De outro, por exigir um procedimento *quasi-judicial* para a imposição das medidas, inclusive pela demonstração de nexos causais entre *dumping* e dano, os sofisticados sistemas de defesa comercial podem "captar" choques pelo lado da oferta do produto de importação causados por desastres naturais no país (ou países) exportador. Exemplo esclarecedor aconteceu nos EUA, no início de 2005, quando a Comissão de Comércio Internacional (USITC, sigla em inglês) invocou o dispositivo de *changed circumstances* para a revisão de direitos impostos contra camarões importados da Índia e da Tailândia, países afetados pelo tsunami no ano anterior. De fato, o longo histórico de desastres naturais no Caribe fez com que os países caribenhos solicitassem, no

âmbito da negociação da antiga Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a inclusão de novos parâmetros para o cálculo de direitos *antidumping* que levassem em consideração os efeitos desses desastres sobre as economias e os produtos de exportação da região.

Para além da concessão de preferências comerciais e da flexibilização das medidas de defesa comercial, há outras ações que podem ser tomadas para facilitar o processo de reconstrução. Tais instrumentos incluem desde a reclassificação de PEDs como PMDRs - como solicitaram as Maldivas após o tsunami de 2004 -, de modo que possam obter flexibilidades adicionais no âmbito do sistema multilateral de

comércio, até a flexibilização de normas de propriedade intelectual para permitir a rápida produção ou importação em maior escala de medicamentos, assim como a eliminação temporária de restrições na área de serviços que permitam, por exemplo, a provedores de remessa expressa colocarem à disposição de países impactados por desastres naturais seus avançados sistemas de logística.

Diante dessas novas tendências na área de política comercial e dos recorrentes desastres naturais na América do Sul, no Caribe e em outras regiões em desenvolvimento de considerável importância comercial e geopolítica para o Brasil, cabe avaliar se o estabelecimento de mecanismos desta natureza pelo país deveria fazer parte de sua própria política de comércio exterior e refletir-se em normas mais claras no âmbito multilateral.

* Diretor para Políticas Públicas do Brazil-U.S. Business Council da U.S. Chamber of Commerce, em Washington, DC. As opiniões do autor são pessoais e não refletem necessariamente a posição oficial de sua instituição.

1 Mais precisamente, a suspensão de tarifa para 67 produtos e cotas tarifárias para outros 8, incluindo etanol.

**Muitas vezes,
a ocorrência
do desastre
serve apenas
para catalisar
a concessão de
preferências que já
estavam em fase de
consideração.**

A proibição ao cultivo de OGMs em debate na UE: propostas, perspectivas e desafios

A proposta da Comissão Europeia para dar mais flexibilidades a seus membros quanto à decisão de permitir o cultivo de organismos geneticamente modificados (OGMs) pode enfrentar dificuldades. Este artigo analisa as propostas em debate, bem como os interesses dos principais membros do bloco europeu, com o objetivo de contribuir para uma reflexão acerca do controverso tema dos OGMs e de suas implicações sobre o comércio.

Apoiados por seus cidadãos, diversos governos da União Europeia (UE) manifestam oposição sistemática a produtos geneticamente modificados, mesmo se a Autoridade Europeia de Segurança Alimentar (EFSA, sigla em inglês) considerar tal produto seguro para o meio ambiente e a saúde humana. Quando se trata de cultivos de OGMs, a resistência é ainda maior: de 40 OGMs aprovados pela UE para fins alimentares, somente dois tiveram seu cultivo autorizado - uma variedade de milho da Monsanto em 1998 e uma batata não comestível no ano passado. Outros 17 OGMs agrícolas que receberam uma avaliação favorável da EFSA esperam atualmente aprovação para serem cultivados.

É importante destacar que, uma vez concedida a autorização, os Estados membros não poderão proibir o cultivo em seu território - exceto por meio de cláusulas de salvaguarda especiais, que lhes permitem limitar provisoriamente ou proibir o uso ou a venda do OGM aprovado no âmbito europeu se os membros tiverem fundamentos detalhados para considerar que tal produto constitui risco à saúde humana ou ao meio ambiente. Ainda, a proibição deverá basear-se em conhecimentos científicos novos ou adicionais.

No caso do milho produzido pela Monsanto, por exemplo, Alemanha, Áustria, Bulgária, França, Grécia, Hungria e Luxemburgo proibiram seu cultivo com base em cláusulas de salvaguarda, mas tais barreiras permanecem vulneráveis a desafios legais tanto na UE como na Organização Mundial do Comércio (OMC), sob o argumento de que não apresentam evidências científicas suficientes¹.

Juntamente com a EFSA, a Comissão Europeia desempenha um papel importante no processo de aprovação, uma vez que os Estados membros raramente entram em acordo sobre novas autorizações, cabendo, portanto, ao Executivo da UE decidir. Isso coloca a Comissão em uma posição delicada entre governos pró- e anti-OGMs, bem como com a opinião pública. Conflitos de interesses envolvendo cada decisão prolongam o já moroso processo de aprovação - que normalmente leva cinco anos e, às vezes, até mais tempo.

Maior margem de manobra aos Estados membros

Na tentativa de romper o impasse, a Comissão apresentou, em julho de 2010, uma proposta que reconhece que o quadro legislativo atual não proporciona aos membros flexibilidade suficiente para decidir sobre o cultivo de OGMs após terem sido aprovados no nível europeu. A Comissão indicou que o fato de os membros não apresentarem atualmente uma margem de apreciação sobre o cultivo de OGMs autorizados levou alguns

países a votar com base em considerações não científicas.

Porém, a Comissão deixou claro que medidas restritivas ou proibitivas ao cultivo de OGMs devem ser baseadas em fundamentos diferentes daqueles relacionados às avaliações dos efeitos adversos sobre a saúde e o meio ambiente, na medida em que tais aspectos já são considerados no processo de autorização da UE. A proposta afirma - ainda que vagamente - que os países podem adotar restrições com base em fundamentos referentes ao interesse público, sob a condição de que tais restrições não discriminem entre produtos nacionais e importados e que estejam de acordo com as obrigações estipuladas pelo Tratado de Lisboa e pela OMC.

Insegurança jurídica

Os serviços jurídicos do Conselho Europeu (constituído por Estados membros) e do Parlamento têm levantado sérias dúvidas sobre a compatibilidade da proposta com as regras da OMC e com as regulamentações do mercado interno europeu. Preocupações semelhantes foram manifestadas por ministros, e alguns afirmaram que certos parceiros comerciais da UE se queixaram da proposta.

O serviço jurídico do Conselho ressaltou que seria difícil para os governos justificarem uma proibição ao cultivo após a Comissão ter descartado os fundamentos relativos a meio ambiente e saúde. Especialistas afirmam que outros motivos de natureza econômica dificilmente poderiam justificar uma proibição nacional para o uso de organismos que tenham sido aprovados após extensa avaliação. Ainda, o serviço jurídico sustentou que outros motivos de natureza econômica não podem ser evocados para justificar uma proibição nacional - após uma avaliação rigorosa - ao uso de organismos considerados capazes de serem inseridos ou disseminados no mercado europeu². O candidato a fundamento remanescente seriam as preocupações éticas, mas o serviço jurídico alertou para a dificuldade em criar uma proibição nacional baseada em fundamentos éticos que fosse aprovada tanto pelas cortes na Europa quanto pela OMC.

A Comissão Europeia, que defende os países da UE em disputas na OMC, poderia argumentar que proibições nacionais a OGMs estão de acordo com o Artigo XX(a) do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês), o qual permite que países tomem medidas “necessárias à proteção da moral pública”. O Estado membro em questão teria que apresentar evidências suficientes de que a proibição do cultivo é genuinamente necessária à proteção da moral pública, mas enfrentaria “dificuldades inerentes à demonstração da consistência moral dos produtos geneticamente modificados,

em particular onde são permitidas diferentes formas do OGM (por exemplo, rações para animais).

De acordo com o especialista em lei sobre biotecnologia Thijs Etty, os governos europeus estão em uma posição difícil, pois se a proposta for aceita como está, suas proibições serão extremamente vulneráveis a ações jurídicas movidas por companhias de biotecnologia, agricultores de OGMs, parceiros comerciais ou até pela Comissão Europeia. Contudo, se a proposta for rejeitada integralmente, a Comissão estará livre para autorizar uma infinidade de novos OGMs para cultivo.

Fundamentos para proibições baseadas em interesse público

Em resposta ao pedido dos Estados membros por exemplos concretos de fundamentos que poderiam ser evocados para proibições de cultivo com base em interesses públicos, a Comissão publicou, em fevereiro, um esboço de lista indicativa de fundamentos. Entre estes, encontram-se moral pública (preocupações de ordem religiosa, filosófica e ética); ordem pública, preservação de sistemas agrícolas orgânicos e convencionais; objetivos ligados a políticas sociais, como a preservação de tipos de agricultura que ofereçam empregos; preservação de métodos tradicionais de agricultura ou herança cultural; e a manutenção de certos *habitats* e ecossistemas. Em cada caso, a medida deverá ser justificada, proporcional e não-discriminatória.

A proposta da Comissão está sendo analisada pelos comitês parlamentares e pelos Estados membros.

Divergências persistem

Apesar da lista mais detalhada de fundamentos que os países poderiam utilizar para justificar proibições nacionais ao cultivo de OGMs, alguns ministros do Meio Ambiente da UE reiteraram, no mês de março, suas preocupações com relação às inseguranças jurídicas relacionadas à proposta. Caroline Spelman, do Reino Unido, não apenas duvidou que as proibições baseadas nos fundamentos da lista sejam compatíveis com as regras da OMC e do Tratado de Lisboa, mas também alertou para o fato de que sugerir ordem pública como um possível fundamento a uma proibição poderia ter um efeito colateral: incentivar a desordem pública por parte de certos grupos que visam a pressionar os Estados membros a banir os OGMs.

França, Itália e Espanha afirmaram que não apoiam o formato atual da proposta. Já a Alemanha rejeitou qualquer tipo de proposta sobre essa matéria. Ao invés de enfrentar novos desafios jurídicos com resultados incertos, estes países preferem depender de proibições provisórias sob cláusulas de salvaguarda. Áustria, Grécia e Hungria consideraram a proposta um meio para a imposição de proibições nacionais permanentes, ao passo que a Holanda espera que facilite o caminho para o cultivo de OGMs.

O Comitê Parlamentar para o Meio Ambiente, Saúde Pública e Segurança Alimentar reúne-se com frequência para debater inúmeras propostas de emenda. Muitas destas buscam contornar a determinação de que as restrições ao cultivo devem ser fundamentadas em interesse público diferente daqueles

tratados nas atuais regras da UE, ou seja, os riscos para a saúde e o meio ambiente envolvidos no cultivo de OGMs.

O Comitê Agrícola, por sua vez, tomou uma posição diferente: seu relator ressaltou que, sem a base científica para ancorar as decisões sobre a segurança de novos métodos e práticas, a sociedade corre o risco de as decisões serem tomadas com base em crenças populares, e não naquilo que é seguro. Elementos como preocupações de ordem socioeconômica ou ética não podem substituir decisões sobre segurança com fundamentos científicos. O referido grupo parlamentar afirmou que os Estados membros deveriam adotar uma abordagem caso a caso e específica para cada cultura, bem como publicar e implementar as restrições que planejam adotar ao menos três meses antes do início da temporada de cultivo.

Avaliação de impacto e votação final devem ocorrer em abril

Diversos ministros e parlamentares ressaltaram a necessidade de análises mais profundas sobre os impactos socioeconômicos da coexistência de culturas de sementes geneticamente modificadas e convencionais, tal como o custo de prevenção da polinização cruzada e da separação das linhas de produção ao longo da cadeia alimentar. A Comissão Europeia deverá apresentar uma avaliação do impacto em abril, após a qual os membros e o Parlamento votarão sobre as mudanças propostas.

Cabe destacar que, no sistema de votação da UE, uma proposta pode ser barrada se quatro dos principais membros do bloco - Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido - a rejeitarem.

Os consumidores continuam desconfiados

A maioria dos europeus sente desconforto com relação a OGMs; mais precisamente, desconfiam da imparcialidade da EFSA, sob o argumento de que essa agência possui relações estreitas demais com a indústria de biotecnologia. Os críticos argumentam que a agência confia muito nas informações dos candidatos e não em pesquisas independentes. Ademais, afirmam que o foco da EFSA em “equivalência substantiva” entre um OGM e sua contraparte convencional (isto é, se ambos forem igualmente seguros) é muito estreito e não leva suficientemente em consideração os riscos de longo prazo, as incertezas científicas ou os impactos socioeconômicos.

A Comissão Europeia também é vista com ceticismo neste processo. O comissário para Saúde, John Dalli - cujo departamento é responsável pela pasta de cultivos de OGMs - alertou para o perigo de que a UE se distancie de processos inovadores. Ele também despertou a ira de ativistas ao sugerir que a relutância da indústria de biotecnologia em explicar a ciência por trás de seus produtos permitiu que alarmistas monopolizassem os meios de comunicação, deixando que os consumidores tomassem decisões com base em um debate enviesado.

Artigo a ser publicado em *Bridges Review* Vol. 15, No. 1.

1 Em vista da falta de decisões regulatórias baseadas em justificativas científicas sobre aplicações pendentes e futuras, a Federação Agrícola Estadunidense está pressionando a administração Obama a começar uma retaliação comercial contra a UE.

A reforma da PAC em 2013: o que está em jogo para os PEDs?¹

Alan Matthews*

A União Europeia (UE) está prestes a iniciar uma nova reforma de sua controversa Política Agrícola Comum (PAC), que deverá entrar em vigor em 1º de janeiro de 2014. Recentemente, a Comissão Europeia publicou um documento de consulta que delineia algumas opções para a reforma². Este artigo discute como a reforma proposta pode impactar países exportadores na África, Caribe e Pacífico (ACP).

Diversas questões tornam a próxima reforma da PAC um tema sensível em termos políticos. Em primeiro lugar, os limites para gastos no âmbito da PAC serão mantidos até o final de 2013. Para o período após essa data, os limites serão definidos no contexto do próximo orçamento de médio prazo do bloco europeu. Ainda, há negociações em andamento com vistas a que uma grande parcela do novo orçamento europeu seja destinada à PAC. Tal quadro tem-se desenvolvido apesar das crescentes críticas às despesas agrícolas da UE, acusadas de não apresentarem objetivos específicos e de serem insustentáveis sob qualquer critério racional.

Em segundo lugar, a reforma deverá tratar do processo de alargamento da UE, ocorrido em 2004 e 2007, a partir do qual o bloco europeu passou a contar com 12 novos membros da Europa central e do leste - e, portanto, todos elegíveis para o apoio da PAC. O nível de apoio por hectare desses novos países é muito inferior àquele dos membros mais antigos. De acordo com o documento veiculado pela Comissão Europeia, a reforma da PAC deverá resultar em uma distribuição de pagamentos diretos mais equitativa entre os membros.

A reforma deverá tratar, ainda, dos novos desafios enfrentados pela agricultura europeia, tais como a volatilidade do preço das *commodities* e a agenda de energia e mudanças climáticas. A agricultura também deverá contribuir para o equilíbrio territorial e a coesão social, especialmente nos novos membros onde tal setor continua a responder por parte significativa dos empregos e da atividade econômica.

Os instrumentos da PAC após 2013

O Comunicado divulgado pela Comissão Europeia baseia-se nas reformas da PAC realizadas em 1992. Os preços administrativos de apoio foram reduzidos, os custos de intervenção diminuíram e houve também uma redução substantiva das despesas com reembolso à exportação. Os agricultores foram compensados pela redução nos preços de apoio por meio do aumento nos pagamentos diretos. Inicialmente, tais pagamentos eram atrelados à produção, mesmo com limites de produção - como cotas para leite e açúcar. No entanto, desde a reforma Fischler, implementada em 2005, a maioria desses pagamentos diretos não está mais vinculada à produção.

A Comissão Europeia apresentou três opções de reforma em seu documento de consulta. A primeira seria o *status quo*, com apenas algumas correções na distribuição de pagamentos diretos. A segunda opção - considerada preferível pela Comissão - propõe um maior direcionamento para os pagamentos diretos e uma ampliação das opções de medidas de desenvolvimento rural para que incluam, por exemplo, instrumentos de mitigação das mudanças climáticas e de gestão de risco. A terceira opção envolve uma reforma de maior alcance da PAC com foco em objetivos relacionados ao meio ambiente e às mudanças climáticas, ao mesmo tempo

em que propõe um distanciamento gradual do apoio à renda e das medidas mais voltadas ao mercado.

Cada uma das opções será analisada mais detidamente na Avaliação de Impacto que acompanhará as propostas legislativas da Comissão. A elaboração desse documento está prevista para julho deste ano.

As três opções reconhecem que a atual alocação de pagamentos diretos entre Estados membros não mais é sustentável e, portanto, deve ser substituída por uma distribuição mais equitativa, que leve em conta critérios econômicos e ambientais. No entanto, a fórmula que poderá ser usada para determinar essa distribuição mais equitativa não foi revelada. O resultado final deverá ser um compromisso determinado politicamente, mas, de todo modo, os pagamentos serão transferidos dos agricultores dos países membros antigos para aqueles dos novos membros.

O processo de reforma mais importante propõe um maior direcionamento aos pagamentos diretos, vinculado a critérios ambientais. O apoio à renda básica seria oferecido por meio de um pagamento direto, uniforme e desvinculado a todos os agricultores de um membro do bloco. Nesse caso, a elegibilidade dependerá do cumprimento de critérios de ordens diversas. Um novo esquema de apoio para pequenos agricultores, com condições de elegibilidade mais simples, seria introduzido como substituto do esquema padrão de apoio especialmente voltado a pequenos agricultores.

Além disso, será exigido que os Estados membros ofereçam um esquema de pagamentos diretos "verdes", com enfoque em medidas ambientais aplicáveis em todo o território compreendido pela UE e direcionado a todos os agricultores que preencham os requisitos. Nesse novo sistema, serão prioritárias as ações associadas a metas de políticas climáticas e ambientais (tais como rotação de colheitas, cobertura verde e pastagens permanentes).

Um terceiro componente dos pagamentos diretos seria o apoio adicional à renda, destinado a agricultores em áreas que apresentem restrições naturais específicas. A UE já proporciona - como parte de suas medidas de desenvolvimento rural - pagamentos a agricultores em áreas menos favorecidas (por exemplo, regiões montanhosas).

Os membros da UE também poderão continuar com um esquema limitado de pagamentos diretos vinculados, com vistas a assegurar a manutenção de tipos de agricultura especiais, considerados importantes em determinadas regiões por razões econômicas e sociais. Tais pagamentos seriam limitados à pecuária extensiva e respeitariam o limite estipulado à UE para pagamentos qualificados como "caixa amarela" no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A arquitetura dos instrumentos de gestão de mercado permanece similar no Comunicado divulgado pela Comissão Europeia e inclui intervenção de redes de segurança, recurso a armazenagem privada e uso de cláusulas de distúrbio de mercado em períodos de crise de preços. A criação de um conjunto de ferramentas de gestão de risco foi sugerida com o objetivo de lidar tanto com os riscos de produção quanto com aqueles relacionados à renda. A proposta inclui medidas como uma nova ferramenta de estabilização de renda - compatível com aquelas da categoria “caixa verde” da OMC - e apoio para instrumentos de seguro e fundos mútuos. A decisão anterior de eliminar cotas para produtos lácteos após 2015 foi confirmada e estendida às cotas de açúcar e isoglicose.

Apesar do foco voltado a questões de meio ambiente, mudanças climáticas e inovação, são poucas as mudanças previstas para a política de desenvolvimento rural. No que se refere a pagamentos diretos, será necessário desenvolver um esquema de distribuição aceitável, baseado em critérios objetivos para a alocação do orçamento de desenvolvimento rural entre os membros.

Possíveis impactos para os PEDs

A próxima reforma da PAC será politicamente sensível, na medida em que terá implicações sobre a distribuição dos pagamentos (tanto diretos quanto de desenvolvimento rural) entre os Estados membros. Contudo, para os parceiros comerciais da UE, esse debate interno não possui muita importância: as questões de relevância para países terceiros são as propostas de mudança para os instrumentos de gestão, bem como a escala e o desenho dos pagamentos diretos, incluindo as medidas de desenvolvimento rural.

Ainda, o objetivo central da reforma da PAC para 2014 consiste em aprimorar a legitimidade dos pagamentos diretos e, assim, fazer com que a PAC ocupe uma grande parcela da próxima estrutura orçamentária da UE. O comunicado oficial da Comissão Europeia não faz muita referência a gestão de mercado e acesso a mercado. Por exemplo, ainda não está claro se a UE pretende eliminar o uso de subsídios à exportação após 2013. Para a Comissão Europeia, esse tema é parte das negociações de Doha e, por esse motivo, deverá esperar pelos resultados da Rodada - assim como melhorias em matéria de acesso a mercado³.

A principal ação será a remoção de cotas para a produção de leite após 2015, o que acarretará aumento na produção de laticínios e um preço interno mais baixo na Europa. Isso manterá o preço global dos laticínios abaixo do nível que alcançariam não fosse pela remoção das cotas. Tendências recentes na produção europeia de leite indicam que, em um número cada vez maior de Estados membros, as cotas não mais condicionam a produção de leite. A possível eliminação de cotas aplicadas sobre o açúcar após 2015 também precisa ser levada em consideração devido a seus impactos sobre os países em desenvolvimento (PEDs), sejam estes exportadores ou importadores.

Muitos PEDs expressaram preocupação com os efeitos que a escala de pagamentos diretos realizados a fazendeiros europeus - incluindo pagamentos de apoio desvinculado à renda - pode causar sobre o comércio. Segundo esse grupo de países, tais impactos podem ser mais graves do que os efeitos mínimos

de distorção ao comércio estipulados dentre os critérios da “caixa verde” de subsídios da OMC. Dados da UE mostram que a parcela de pagamentos diretos e o total de subsídios na renda agrícola equivalem, respectivamente, a 28% e 40%⁴ para a UE-27. Isso sugere que, na ausência desse apoio, boa parte da produção agrícola europeia não será economicamente sustentável, dentro das estruturas agrícolas atuais.

A reforma proposta deveria mudar tanto a composição dos pagamentos de “caixa verde” quanto a sua escala. As medidas mencionadas acima para aprimorar o direcionamento dos pagamentos diretos e torná-los mais “verdes” poderiam deslocar os pagamentos diretos de apoio desvinculado à renda a programas de assistência ambiental e regional, que reduziriam as preocupações referentes a seus impactos nocivos ao comércio. Embora ainda não esteja claro como a redefinição dos pagamentos diretos seria classificada nos termos da OMC, o acréscimo de novas condições e a atribuição de um maior direcionamento aos beneficiários dos pagamentos diretos contribuirão, por si sós, para a redução dos impactos nocivos ao comércio.

Esses efeitos de composição serão menos importantes que as decisões tomadas com relação ao orçamento a ser direcionado à PAC e a como este último será repartido entre pagamentos diretos e pagamentos de desenvolvimento rural. Outro ponto importante refere-se a como os pagamentos diretos serão divididos entre pagamentos à renda básica, pagamentos “verdes” e pagamentos a desvantagens naturais. Tais parâmetros não serão definidos até o final do processo de negociação da futura PAC e do futuro orçamento da UE.

Muito ainda poderá mudar durante as consultas sobre as propostas da Comissão Europeia analisadas neste artigo. Esta será a primeira reforma da PAC na qual o Parlamento Europeu terá os mesmos poderes que o Conselho de Ministros na determinação dos resultados - mudança decorrente da entrada em vigor do Tratado de Lisboa. No entanto, ainda não está claro como o envolvimento do Parlamento influenciará os resultados do debate. Por outro lado, é certo que as negociações serão extremamente tortuosas, e não será surpreendente se o acordo ainda estiver indefinido daqui a 18 meses.

* Professor emérito de Política Agrícola Europeia da Trinity College, de Dublin (Irlanda).

Artigo a ser publicado em *Bridges Review* Vol. 15, No. 1.

1 Este artigo é uma versão reduzida do trabalho intitulado “How Might the EU's Common Agricultural Policy Affect Trade and Development After 2013?”, publicado em 2010 pelo ICTSD. Para ver o artigo original, clique aqui.

2 Ver: Commission of the European Communities. *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*. COM, 672/5, Bruxelas, 2010.

3 Todavia, algumas melhorias em acesso a mercado têm ocorrido por conta de mudanças unilaterais na política comercial (ao invés de agrícola) da UE. Note que o grau adicional de acesso a mercado oferecido aos exportadores de bens agrícolas nos acordos bilaterais de comércio permanece limitado - ainda que já tenha havido melhoria significativa em matéria de acesso a mercado por parte da UE desde o início das negociações da Rodada Doha. Todos os países da África subsaariana (exceto a África do Sul) atualmente desfrutam de acesso irrestrito ao mercado agrícola europeu, e alguns desses exportadores se beneficiam de tarifas criadas com o intuito de proteger tais países de outros exportadores ao mercado da UE.

4 European Commission. *DG Agriculture and Rural Development*. Média entre 2007 e 2009.

De Lula a Dilma: fronteiras ao projeto brasileiro do etanol

A promoção do etanol como alternativa energética renovável foi retomada pela gestão Lula e passou a ocupar espaço central na agenda do governo brasileiro. Apesar dos avanços observados desde esse marco, diversos desafios permanecem - em especial na frente do comércio internacional. O presente artigo discute as novas fronteiras e tendências para o mercado do etanol no Brasil e no mundo.

A despeito da forte polêmica envolvida com a produção e o uso dos biocombustíveis, essa fonte de energia renovável continua a integrar as políticas públicas nos maiores mercados mundiais, com avanços importantes nos últimos anos. Desde o seu surgimento como alternativa energética, as razões para o investimento em tecnologia para produção e consumo de biocombustíveis se diversificaram, bem como o tipo de avaliações e demandas acerca de seus prejuízos e benefícios. Em função disso, também tem-se desenvolvido uma nova estrutura regulatória, tanto em âmbito nacional quanto internacional.

Mais recentemente, o estímulo à produção e utilização de biocombustíveis está fortemente associado à questão das mudanças climáticas. Diversos países têm determinado o aumento da cota de fontes renováveis na matriz energética, frequentemente por meio de cotas de mistura obrigatória de biocombustíveis à gasolina e ao óleo diesel comuns. Estados Unidos da América (EUA) e União Europeia (UE), os principais mercados consumidores, determinaram recentemente o aumento das metas de consumo. No caso do bloco europeu, a Diretiva para Energia Renovável, aprovada em 2010, estipulou que a participação de biocombustíveis deve atingir 20% da matriz energética até 2020. Além desses mercados, outros 24 países e 41 estados ou províncias aprovaram legislação determinando mandatos de mistura obrigatórios¹.

Contudo, a despeito dessas iniciativas, a parcela da produção mundial comercializada ainda é pequena. Além das limitações na oferta, os principais mercados são fortemente protegidos por tarifas e subsídios. Ademais, por conta das diversas motivações associadas às políticas energéticas, critérios de natureza socioambiental têm sido incorporados como requisito à compra, o que pode resultar em maiores barreiras ao comércio.

O mercado de etanol é um exemplo emblemático dessa realidade. Embora diversos países produzam etanol,

poucos possuem excedentes para exportação, e o foco permanece sobre o mercado interno. Mesmo no Brasil, um dos raros países com capacidade para exportar parte de sua produção, a venda interna constitui o foco principal. Ainda assim, o país domina o pólo da oferta, com participação de 48% nas exportações globais². A competitividade brasileira é explicada pelos altos níveis de eficiência e produtividade alcançados pelo setor nas últimas três décadas.

O projeto brasileiro e o mercado mundial

No Brasil, a gestão Lula estipulou, a partir de 2002, a retomada do crescimento do etanol como um projeto de governo. O principal impulso ocorreu por meio da criação dos automóveis *flex-fuel*, que podem ser abastecidos com etanol, gasolina ou qualquer mistura destes combustíveis. Entre 2003 e 2008, a participação dos carros *flex* na frota brasileira passou de 4% para 90%. No mesmo período, a venda de etanol

hidratado quintuplicou, ultrapassando a de gasolina.

Também a partir de 2002, as exportações de etanol - até então pouco significativas - iniciaram uma escalada: os principais saltos nesse processo ocorreram em 2003 e 2008, ambos movidos pelo aumento da demanda nos EUA³. Todavia, as perspectivas para a continuada expansão não têm mantido o mesmo ritmo, uma vez que o crescimento apresentado no período foi condicionado por circunstâncias específicas no principal mercado consumidor.

Em um panorama mais abrangente, o cenário que determina o mercado do etanol apresenta aspectos contraditórios. Alguns fatores impulsionam a expansão, como o aumento contínuo da demanda mundial por energia; a curva crescente do preço do petróleo; e a força adquirida pelas questões ambientais.

Por outro lado, o mercado continua marcado por alta concentração e protecionismo. Os dois grandes mercados consumidores - EUA e UE - respondem por 80% das

...por conta das diversas motivações associadas às políticas energéticas, critérios de natureza socioambiental têm sido incorporados como requisito à compra, o que pode resultar em maiores barreiras ao comércio.

exportações brasileiras. A despeito da forte pressão e das ameaças do Brasil em recorrer à Organização Mundial do Comércio (OMC), ambos parceiros continuam a impor barreiras tarifárias para proteger a indústria doméstica. O etanol importado pelos EUA recebe alíquota específica de US\$ 0,14 por litro mais a alíquota *ad valorem* de 2,5%. A UE impõe tarifa de US\$ 0,24 por litro. Além da proteção tarifária, a produção doméstica recebe vultosos subsídios governamentais nos dois mercados.

A expansão do consumo para outros mercados encontra empecilho também na concentração da oferta em poucos países, principalmente no Brasil. Os potenciais consumidores reclamam de insegurança pela ausência de mais fornecedores. Tal situação impede a consolidação de um mercado global, com a transformação do etanol em *commodity* internacional. Ademais, o etanol possui estigmas que funcionam como obstáculo à expansão da produção e consumo em novos países. Em diversos fóruns internacionais, os biocombustíveis são acusados de contribuir para o desmatamento, a degradação ambiental, a superexploração da mão-de-obra e o aumento no preço dos alimentos⁴.

Nos principais mercados, o debate acerca de critérios ambientais tem avançado para o nível regulatório. Nos EUA, a Política de Independência e Segurança Energética exige uma análise do balanço de emissões de gases-estufa dos biocombustíveis em todo o ciclo produtivo - o que significa contabilizar as emissões na produção e aquelas economizadas no consumo, em relação aos combustíveis fósseis.

A Diretiva para Energia Renovável da UE determina dois critérios ambientais para que os biocombustíveis possam ser contabilizados dentro da cota de 20%: *i*) reduzir emissões no ciclo de vida em ao menos 35% em relação aos combustíveis fósseis; e *ii*) não ser produzido a partir de matérias-primas cultivadas em áreas com alta biodiversidade, como florestas primárias. Este último critério envolve o conceito de uso indireto da terra, pelo qual se consideram também os efeitos indiretos da produção de um biocombustível para o desmatamento, como o deslocamento de outra cultura para áreas de floresta. Esse tema é particularmente controverso: existem diversas dúvidas quanto ao cálculo desse efeito e às inúmeras variáveis a serem consideradas.

Tais exemplos demonstram que, tanto para mercados consolidados quanto potenciais, os aspectos socioambientais relacionados ao etanol são cada vez mais cruciais e complexos. Em vista de seu potencial para a criação de novas barreiras comerciais, tais exigências representam uma nova fronteira ao crescimento das exportações e à consolidação do mercado internacional, evidenciando o cruzamento de agendas como as de comércio e meio ambiente.

A expansão do consumo para outros mercados encontra empecilho também na concentração da oferta em poucos países, principalmente no Brasil. Os potenciais consumidores reclamam de insegurança pela ausência de mais fornecedores. Tal situação impede a consolidação de um mercado global, com a transformação do etanol em *commodity* internacional.

Novos modelos de regulação e cooperação

Frente aos desafios apresentados ao setor, modelos inovadores de gestão pública e privada têm sido concebidos a fim de superar os entraves. Cabe ressaltar que tais instrumentos constituem resposta não somente às demandas comerciais externas, mas decorrem também de pressões domésticas provocadas pela expansão da cultura canavieira nas últimas décadas.

Comemorado como importante marco legal para abordar a questão do desmatamento associado ao etanol, o Zoneamento Agroecológico da Cana-de-Açúcar tem por objetivo orientar a expansão da produção de cana-de-açúcar no território brasileiro. Por meio do mapeamento das áreas com condições favoráveis ao cultivo, proibiu-se o avanço sobre a Amazônia, entre outras regiões.

Outros instrumentos procuram direcionar o comportamento do setor privado em relação às implicações socioambientais, de forma voluntária e colabora-

tiva. O Protocolo Agroambiental do Estado de São Paulo confere um certificado de conformidade aos produtores que aderirem a diversas diretrizes ambientais. Já o Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar possui abrangência nacional e procura registrar o empenho dos produtores com a garantia de boas práticas de trabalho. O índice de adesão a tais compromissos tem sido significativo⁵.

Na frente de promoção à expansão do mercado internacional, o governo tem-se engajado em diversas frentes, como a Força Tripartite Brasil-EUA-UE, o Fórum Internacional de Biocombustíveis e a *Global Bioenergy Partnership*. Em tais fóruns, o governo procura estabelecer critérios de qualidade e promover a harmonização de padrões, a fim de estimular o uso interno e o comércio internacional de biocombustíveis.

A ampliação do mercado também tem sido promovida pela celebração de acordos bilaterais que preveem iniciativas conjuntas de pesquisa e transferência de tecnologia, além da cooperação para harmonização⁶. No que toca à base de países produtores, o governo tem elaborado estudos de prospecção em países em desenvolvimento (PEDs) da América Central e África, com vistas a identificar o seu potencial para a produção de etanol e outros biocombustíveis.

Considerações finais

O projeto de promover o etanol como alternativa energética sustentável ao petróleo deve seguir como uma prioridade do governo na gestão de Dilma Rousseff. Um sinal desse prognóstico pode ser apontado na ênfase conferida à parceria no setor energético durante a recente visita do presidente Barack Obama ao Brasil. Um dos resultados mais concretos do encontro foi a assinatura de um acordo entre os dois governos para o desenvolvimento de biocombustíveis para aviação⁷.

Contudo, a visita de Obama também ilustra o surgimento de um cenário energético mais complexo, pelo interesse demonstrado em colaborar na exploração das reservas de petróleo do pré-sal. A descoberta dos novos campos, feita durante o governo Lula, desvenda o potencial de uma nova vocação exportadora ao país, a qual não se sabe ao certo como será cotejada com a defesa e promoção dos combustíveis renováveis.

Diante desse cenário, os novos modelos de gestão procuram atender demandas de origem interna e externa, bem como conjugar esforços do setor público e privado para corrigir más práticas de produção e os demais estigmas do setor. Uma vez que a imagem do etanol se associa diretamente ao conceito de sustentabilidade, a necessidade de defender as vantagens do etanol brasileiro permanecerá como importante frente para ganhar competitividade e evitar o surgimento de novas barreiras comerciais.

A superação dos estigmas constitui hoje o maior desafio à expansão da produção e do consumo do etanol em outros países - passo fundamental para a formação de um mercado mundial. Além disso, as barreiras comerciais impostas pelos grandes mercados constituem obstáculo mais difícil, dada a força política dos interesses dos agricultores nesses países.

Contudo, os esforços são válidos e devem ser aprimorados, uma vez que, enquanto não se consolidar um mercado global, o desenvolvimento do etanol e principalmente a expansão do comércio internacional permanecerão vulneráveis e atrelados a condições específicas nos mercados interno e nos principais consumidores.

1 Entre estes, encontram-se províncias indianas e chinesas, além de outros 14 PEDs. Renewables Global Status (2010), acesso em: ago. 2010.

2 HIRA, Anil. Sugar rush: prospects for a global ethanol market. In: Energy policy, 2010.

3 Em 2004, as exportações saltaram de 757 milhões de litros para 2,4 bilhões de litros, impulsionadas pela regulamentação que substituiu o uso de éter metil térc-butilico (MTBE) como aditivo à gasolina pelo etanol - importado principalmente do Brasil. Em 2008, a razão para o novo salto foi a quebra de safra nos EUA. UNICA. Nota explicativa sobre exportação. (14/01/2010). Acesso em: 20 ago 2010.

4 Ver: Pontes Bimestral, Vol. 4, N. 5; Pontes Bimestral, Vol. 4, N. 2; e Pontes Bimestral, Vol. 4, N. 3.

5 No início de 2010, o protocolo paulista já contava com mais de 90% das usinas do estado; quanto ao compromisso, em 2009, 75% das usinas em atividade no Brasil haviam aderido. UNICA. Protocolo Agroambiental: 171 usinas já aderiram. (08/02/2010). Acesso em: 21 ago. 2010; UNICA. Compromisso Trabalhista para a cana-de-açúcar é anunciado com mais de 75% de adesão. (25/06/2009). Acesso em: 21 ago. 2010.

6 O Brasil firmou memorandos de entendimento com EUA, Panamá, Chile, México, Países Baixos, Dinamarca, Suécia, Moçambique, União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA) e entre os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul), além de um acordo trilateral com África do Sul e Índia. O memorando firmado com os EUA destaca-se pela relevância econômica da parceria e por incluir uma cláusula de fomento à produção em terceiros países.

7 Ver: Pontes Quinzenal, Vol. 6, N. 4.

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).

Equipe editorial

Michelle Ratton Sanchez

Adriana Verdier

Manuela Trindade Viana

Daniela Helena Oliveira Godoy

ICTSD

Diretor executivo:

Ricardo Meléndez-Ortiz

7, chemin de Ballexert

1219, Genebra, Suíça

pontes@ictsd.ch

www.ictsd.org

As opiniões expressadas nos artigos assinados em PONTES são exclusivamente dos autores e não refletem necessariamente as opiniões do ICTSD, ou das instituições por ele representadas.

EVENTOS

ABRIL

- 21 OCDE - 16º Fórum de Parceria da África. Paris, França
- 25 BID - Seminário “Como exportar alimentos para a Ásia”. Seul, Coreia
- 25-29 Convenção de Estocolmo - 5º Encontro da Conferência das Partes. Genebra, Suíça
- 27-29 WEF - Fórum Econômico Mundial sobre a América Latina. Rio de Janeiro, Brasil
- 30 CDB - *Workshop* Regional para a América do Sul sobre Biodiversidade e Finanças. Cartagena, Colômbia

MAIO

- 2-6 OMC - Semana de Genebra. Genebra, Suíça
- 2-13 ONU - 9ª Sessão da Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Nova Iorque, EUA
- 3-4 OMC - Reunião do Conselho Geral. Genebra, Suíça
- 4-6 WEF - Fórum Econômico Mundial sobre a África. Cape Town, África do Sul
- 5 CDB - *Workshop* Regional para a América Central sobre Biodiversidade e Finanças. Cidade do Panamá, Panamá
- 9-13 ONU - 4ª Conferência das Nações Unidas sobre Países de Menor Desenvolvimento Relativo. Istambul, Turquia
- 10 BID - *Workshop* regional sobre NAMA. Kingston, Jamaica
- 16-18 ONU - 3º Encontro do Painel de Alto Nível do Secretário Geral sobre Sustentabilidade Global. Helsinkí, Finlândia.
- 18-20 CDB - 3º Encontro de Especialistas sobre Cooperação Sul-Sul para Biodiversidade e Desenvolvimento. Incheon City, Coreia
- 22 CDB - Dia Internacional da Diversidade Biológica
- 24 BID - VIII Conferência sobre Responsabilidade Social Corporativa. Assunção, Paraguai
- 25-27 OCDE - Semana da OCDE. Paris, França
- 26-27 G-8 - Cúpula do G-8. Deauville, França

PUBLICAÇÕES

Banco Mundial. *The Changing Wealth Of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium*. Banco Mundial, jan. 2011.

Cagala, T. & Scaglioni, G. *América Latina en el contexto del debate sobre empleo verde: potenciales para su desarrollo*. CEPAL, 2011.

Dufrey, Annie; Grieg-Gran, Maryanne. *Biofuels Production, Trade and Sustainable Development*. IISD, nov. 2010.

Gagnier, Daniel. *Innovating for Clean Energy Technology and Winning the Future*. IISD, mar. 2011.

Goldemberg, José (coord.). *Série Sustentabilidade*. São Paulo: Blucher, 2011.

GVEP International. *Carbon Finance: A Guide for Sustainable Energy Enterprises and NGOs*. GVEP International, mar. 2011.

Kanitz, Roberto (ed.). *Managing Multilateral Trade Negotiations: The Role of the WTO Chairman*. mai. 2010.

Kuwayana, M. *Brazil and India: two BRICs as a “building bloc” for South- South cooperation*. CEPAL, dez. 2010.

Larson Guerra, Jorge. *Geographical Indications, In Situ Conservation and Traditional Knowledge*. ICTSD. Policy Brief 3, fev. 2011.

Leal Filho, Walter. *The Economic, Social, and Political Effects of Climate Change*. Springer, jan. 2011.

Low, Patrick; Marceau, Gabrielle; Reinaud, Julia. *The Interface Between Trade and Climate Regimes: Scoping the Issues*. WTO, Working Paper, jan. 2011.

Matthews, Alan. *How Might the EU’s Common Agricultural Policy Affect Trade and Development After 2013?*. ICTSD, 2011.

Mayer, Jorg. *Structural Change, Global Imbalances, and Employment in the Least Developed Countries*. ICTSD, Policy Brief 1, jan. 2011.

Mohammed, K. el Said. *Public Health Related Trips - Plus Provisions in Bilateral Trade Agreements*. ICTSD, jan. 2011.

Shaffer, Gregory C.; Meléndez-Ortiz, Ricardo (ed.). *Dispute Settlement at The WTO: The Developing Country Experience*. ICTSD, jan. 2011.

Streicher-Porte, Martin; Jörg Althaus, Hans. *China and Global Markets: Copper Supply Chain Sustainable Development*. IISD, 2011.

UK Department for Business Innovation and Skills. *Trade and Investment for Growth*. White Paper, fev. 2011.

WEF. *From Collision to Vision: Climate Change and World Trade*. WEF, nov. 2010.