

- 1 A Rodada Doha na encruzilhada: entrevista com Flávio Damico
Flavio Damico
- 4 Rodada Doha: mesmo impasse, novas alternativas
- 6 Por que os líderes mundiais devem resistir à falsa promessa de mais um atraso em Doha
Simon Evenett
Richard Baldwin
- 9 Existe esperança para as negociações entre Mercosul e União Europeia?
Maximiliano Chab
- 10 Global Europe: redefinição de prioridades para os acordos preferenciais de comércio da UE
Lucas da Silva Tasquetto
- 12 Facilitação do comércio e infraestrutura
Lytha Spindola
- 14 Impactos e oportunidades do novo Marco Legal para os Resíduos Sólidos
Tereza Cristina Romero
- 16 O Código Florestal e o meio ambiente
Paulo Piau
- 17 Código Florestal, produção e preservação
Rafael Poço
- 20 O novo Código Florestal no plano internacional
Rodrigo C. A. Lima



International Centre for Trade
and Sustainable Development

A Rodada Doha na encruzilhada: entrevista com Flávio Damico

Flavio Damico*

Em entrevista ao *Pontes*, o ministro-conselheiro na representação permanente do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio (OMC), Flávio Damico, comenta o posicionamento brasileiro na Rodada Doha, bem como delinea alguns entraves ao avanço das tratativas.

Como o Brasil avalia a possibilidade de fracasso das negociações da Rodada Doha em 2011?

O Brasil lamenta as dificuldades pelas quais atravessa a Rodada. A falta de resultados em 2011 na janela de oportunidade identificada pelos líderes do G-20 financeiro representaria mais uma oportunidade perdida no esforço de colocar a dimensão do desenvolvimento no centro do sistema multilateral de comércio. Igualmente, conviria preservar os resultados do processo negociador, que já perdura por dez anos, e que representam uma contribuição importante para um sistema de regras mais aperfeiçoado, equitativo e equilibrado.

Diante do impasse na Rodada Doha, refletido nos textos apresentados durante a Páscoa, os membros e o secretariado da OMC reconheceram a necessidade de pensar em planos alternativos à negociação de um acordo pleno como desfecho à Rodada. A principal sugestão para um “Plano B” consiste em selecionar temas passíveis de constituir objeto de um acordo duradouro e deixar de lado questões controversas como agricultura e bens industriais. O país apoia ou se opõe a essa via alternativa?

Evidentemente, o prolongamento do impasse negociador acaba por levar a sugestões de que

Você sabia?

Que o número de medidas protecionistas aplicadas pelas economias emergentes variou desde a crise financeira de 2008? O Brasil foi o país que mais adotou medidas protecionistas nesse período, acompanhando a histórica tendência de aumento na taxa de tarifas aplicadas que se estende desde a criação da OMC.

Adoção de medidas protecionistas pelos mercados emergentes durante a crise financeira global

	Número de medidas protecionistas implementadas desde nov. 2008, excluindo medidas comerciais injustas	Número de linhas tarifárias afetadas (% de categoria de produtos afetadas)	Número de parceiros comerciais afetados (% máxima)	Número de vezes em que os interesses dos EUA foram afetados, excluindo medidas comerciais injustas	Número de vezes em que os interesses da UE foram afetados, excluindo medidas comerciais injustas
Brasil	34	246 (20.4%)	130	22	26
China	24	351 (29.2%)	164	13	12
Índia	28	365 (31.3%)	145	16	20
México	5	86 (7.1%)	36	5	2
Turquia	3	11 (0.9%)	14	1	2

Fonte: Global Trade Alert database. In: Baldwin and Evenett ‘Why World Leaders Must Resist the False Promise of Another Doha Delay’. VoxEU.org, abr. 2011.

Editorial

Estimado(a) leitor(a),

O sistema multilateral de comércio passou por uma reavaliação nos últimos meses. Contudo, um resultado inédito das recentes iniciativas para imprimir movimento e reacender a combalida Rodada Doha consistiu na reunião de textos que apresentam o panorama das negociações até o momento. Esse exercício de revisão tem o mérito de permitir uma leitura abrangente e realista do progresso alcançado, bem como identificar os pontos de divergência estruturais que persistem entre os membros.

Na medida em que as decisões tomadas pelos líderes políticos a partir dessa análise serão cruciais para o futuro da Rodada - e também para a própria Organização Mundial do Comércio (OMC) -, os três artigos iniciais deste *Pontes* são dedicados à análise do tema. Na entrevista que abre esta edição, Flávio Damico, ministro-conselheiro da Missão do Brasil junto à OMC, apresenta uma reflexão, sob a ótica do governo brasileiro, acerca de questões centrais como as expectativas em relação ao desfecho da Rodada e às alternativas sobre a mesa de negociações, bem como a situação e relevância atual de coalizões como o G-20.

O artigo de Simon Evenett e Richard Baldwin amplia a perspectiva sobre eventuais caminhos para o rompimento dos impasses, ao analisar cenários que podem ser vislumbrados nos países-chave - em especial Estados Unidos da América (EUA) e China. Em uma visão prospectiva, os autores ressaltam os custos políticos da inércia, que pode ameaçar a posição de centralidade adquirida pela OMC no sistema de governança mundial. O editorial desta edição complementa a análise sobre o tema com um retrato do estado da arte das negociações encontrado no pacote apresentado por Pascal Lamy. O artigo traça uma revisão dos textos em cada área e das alternativas para a condução das tratativas nos próximos meses.

No âmbito doméstico, o foco das atenções foi direcionado aos debates relacionados à votação do projeto de reforma do Código Florestal. Situado na convergência das pressões de diferentes grupos de interesse, o processo de tramitação do novo diploma é marcado pela sensível missão de conciliar preservação ambiental e desenvolvimento econômico, além de ter grande impacto na imagem internacional do país. A tríade de artigos que encerra esta edição busca contribuir para esse importante debate, apresentando uma cobertura ampla de perspectivas sobre a questão. Nesse sentido, os representantes de setores-chave - governo, agronegócio e movimento ambiental - discorrem sobre a estrutura e buscam projetar os impactos da nova legislação.

Esperamos que aprecie a leitura.

A Equipe Pontes.

alguns resultados possam ser concretizados no final do ano por ocasião da 8ª Conferência Ministerial. Em particular, há um sentimento de que seria importante que a OMC enviasse uma mensagem sobre sua relevância e atualidade com a apresentação de resultados tão prontamente quanto possível. Não se trata da solução ideal, mas as circunstâncias levam a considerar a necessidade de se buscar um *second best*.

Assim, não havendo acordo sobre a possibilidade de se concluir a Rodada com base no pacote de Páscoa, que embute os textos de julho de 2008, o Brasil não se opõe a que se busquem resultados. No entanto, o Brasil considera que, para trabalhar em resultados parciais, haveria duas condições essenciais a serem preenchidas:

i) o foco deveria ser em resultados de interesse dos países em desenvolvimento (PEDs), especialmente os mais vulneráveis entre eles, os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs); e

ii) os demais temas negociados sob o empreendimento único ("*single undertaking*") na Rodada Doha deverão ser preservados para retomada no futuro.

Em que sentido essa estratégia se distancia dos interesses brasileiros na Rodada Doha?

Uma vez atendidas as condições estabelecidas acima - foco principal nos interesses dos PEDs e, particularmente, dos PMDRs e preservação dos demais temas do *single undertaking* -, o Brasil está preparado para participar do esforço em identificar e negociar temas de interesse dos PMDRs.

Que pontos positivos o Brasil extrai desse "plano B"?

O principal aspecto positivo a ser enfatizado no Plano B consistiria em indicar que o sistema multilateral de comércio tem capacidade de resposta aos interesses dos PEDs e, particularmente, dos PMDRs, ao mesmo tempo em que preserva os resultados da negociação para momento posterior.

Durante a publicação dos últimos textos, Lamy apontou que as divergências mais importantes no momento se concentram em acesso a mercado de bens não agrícolas (NAMA, sigla em inglês). Nessa frente, a participação das economias emergentes na eliminação de tarifas para setores industriais constitui um dos tópicos mais controversos. Como o Brasil tem se posicionado em relação a essa demanda?

O Brasil considera totalmente fora de lugar a demanda de alguns países desenvolvidos (PDs) no sentido de que a estrutura tarifária dos emergentes seja harmonizada por intermédio de adesão compulsória a iniciativas setoriais em setores industriais importantes. Além de exageradas, essas demandas não encontram abrigo no mandato negociador de Doha e decisões subsequentes. Adicionalmente, os PDs buscam que essas concessões sejam feitas de modo unilateral, sem contrapartidas, não sendo oferecidas compensações negociadoras em áreas de interesse exportador de países como o Brasil.

Além da exigência de liberalização no setor agrícola como contrapartida, quais são os interesses brasileiros específicos em relação a NAMA?

O Brasil está preparado para negociar nos termos do mandato e em consonância com os compromissos específicos definidos no âmbito da Ministerial de 2008 que embutem um nível de ambição equivalente nas negociações de acesso a mercados conforme o parágrafo 24 da Declaração de Hong Kong e com o mandato de "reciprocidade menos que plena" (*less than full reciprocity*). O Brasil não considera razoável que lhe seja demandado que suas tarifas industriais venham a ser colocadas em patamar similar às tarifas dos PDs, cujo processo de liberalização transcorreu de modo muitíssimo mais gradual e por um intervalo de tempo significativamente mais longo - desde o estabelecimento do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês), em 1947.

A Rodada Doha é considerada a "rodada das coalizões" - notadamente, entre PEDs. Nesse sentido, em situações de impasse nas negociações, era comum que o diretor-geral da Organização, Pascal Lamy, abordasse as principais coalizões a fim de identificar pontos de divergência e elaborar estratégias capazes de contornar tais obstáculos. Mais recentemente, Lamy tem dado ênfase às consultas bilaterais junto

às delegações - as quais ficaram conhecidas como confessionários -, a fim de explorar possíveis opções nesse sentido e reduzir os impactos do fracasso da Rodada. Em sua opinião, essa alteração substancial no método de consulta aos membros da OMC em momentos de impasse nas negociações reflete o acaso da relevância das coalizões para definir o resultado final da Rodada Doha? Em caso negativo, como o senhor interpreta essa ênfase no arranjo bilateral, em detrimento das coalizões?

As coalizões desempenharam e continuam a desempenhar papel importante no processo negociador. O recurso aos confessionários não constitui propriamente uma maneira de alijar as coalizões do processo. Em realidade, o recurso a esse método de consulta ocorreu durante todo o processo negociador, não estando limitado a essa fase. O importante é que as coalizões, como é o caso do G-20, atuem como mecanismos de consulta e coordenação, bem como troca de opiniões regulares a respeito do andamento do processo negociador. Nesse sentido, as coalizões preenchem papel essencial no que concerne à transparência, inclusão e intercâmbio de informações entre os seus membros.

Nesse mesmo contexto, a reunião mini-ministerial realizada em julho de 2008 evidenciou dificuldades estruturais na síntese de uma posição conjunta do G-20 nas negociações. Que limites o senhor identifica na formulação de um posicionamento conjunto do Grupo? No contexto atual das tratativas, que prioridade o G-20 ocupa na estratégia de negociação brasileira? Que medidas têm sido tomadas para contornar as dificuldades de obtenção de consenso entre os integrantes do Grupo?

Não creio que a interpretação dos fatos contida na pergunta corresponda necessariamente à atuação do G-20 durante a mini-ministerial de julho de 2008. Uma análise rápida do projeto de modalidades em agricultura demonstrará que, em sua grande maioria, o texto, a estrutura e mesmo os valores de cortes sugeridos defluem de propostas tabuladas pelo G-20. Assim, na sua condição de coalizão temática voltada ao tema da agricultura, o G-20 logrou resultados negociadores sem paralelo. Essa realização somente foi possível pelo fato de que o agrupamento congrega PEDs de três continentes com realidades agrícolas muito distintas e com interesses diferenciados. Logo, o esforço negociador intragrupo acaba por representar a média do sentimento dos membros da Organização. Desse modo, os consensos forjados no G-20, que retiram sua força da diversidade interna, detêm o potencial de se transformar na zona de aterrissagem final das discussões.

Cabe ter presente que, em reunião ministerial que tratava de todos os temas negociadores de modo horizontal, em momento de tomada de decisões, seria praticamente impossível que as opiniões dos membros do agrupamento se encontrassem alinhadas em todo o espectro de temas sob o *single undertaking*. Em realidade, a concepção original do G-20 viu-se respeitada, na medida em que o agrupamento limitava sua coordenação aos temas de agricultura. Ainda assim, nem todo o escopo negociador em agricultura estava coberto, uma vez

que alguns temas nessa área se encontravam na alçada de outras coalizões, que tomaram a liderança desses debates, como era o caso do G-33, especialmente interessado nos temas dos produtos especiais e do mecanismo especial de salvaguarda para os PEDs.

O G-20 continua, portanto, a ocupar papel central na formulação da estratégia negociadora brasileira em agricultura como elemento indispensável para coordenação de posições entre os PEDs. Em certa medida, o próprio êxito do agrupamento na condução da negociação agrícola levou a uma situação em que os principais pontos em aberto dizem respeito ao estabelecimento de uma taxa de troca equilibrada entre concessões em agricultura e aquelas nas demais vertentes da negociação.

A interação entre o setor privado e a delegação do Brasil na OMC mostrou-se bastante intensa no início das negociações de Doha. No entanto, algumas declarações de representantes do setor privado têm questionado a real importância dos resultados das negociações para o referido setor. A duração de quase dez anos da Rodada é frequentemente evocada com vistas a justificar a necessidade de que o setor privado busque arranjos de cooperação comercial externamente à OMC. Essa hesitação com relação à Rodada por parte do setor privado tem resultado em uma interlocução igualmente hesitante?

A interação entre o governo brasileiro com o setor privado, bem como com todos os segmentos da sociedade civil interessados nas negociações comerciais, permanece com seus canais abertos.

No entanto, a longa duração do processo negociador e sua falta de premência, especialmente depois de julho de 2008, diminuíram consideravelmente a necessidade de uma interação regular e intensa como aquela que caracterizou os momentos de tomada de decisão em 2008, por exemplo.

É natural, portanto, que certa fadiga negociadora se instale. Adicionalmente, com o passar do tempo, novos desafios aumentam o perfil de outros temas, como o do câmbio, dividindo a atenção com a Rodada.

Não tenho dúvida, porém, que, tão pronto sejam retomadas as negociações e aproximemo-nos da tomada de decisões, será novamente intensificada a interação com os diferentes stakeholders no Brasil.

Como essa interlocução se caracteriza hoje?

Como apontei acima, a interlocução se dá sempre que forme detectadas necessidades de se obterem indicações e respostas do setor privado brasileiro com respeito aos temas que possam lhe dizer respeito no processo negociador.

* Ministro Conselheiro da Missão Permanente do Brasil junto à OMC em Genebra (Suíça).

Rodada Doha: mesmo impasse, novas alternativas

Pela primeira vez em dez anos, o Secretariado da Organização Mundial do Comércio (OMC) reuniu os textos dos grupos de negociação da Rodada Doha em um só documento. A iniciativa assinalou uma mudança nas perspectivas para a Rodada, no sentido de reduzir a ambição dos resultados esperados com as negociações. À luz dos principais eixos de aproximação e distanciamento entre os membros, este artigo discute as alternativas delineadas para extrair da Rodada o melhor resultado possível.

Com quase dez anos completados, a Rodada Doha ainda não possui um rumo definido - mesmo às vésperas da Reunião Ministerial, a ser realizada em dezembro deste ano, apontada pelos negociadores como o “prazo final” para se chegar a um acordo em Doha. Em 21 de abril, o diretor-geral da OMC, Pascal Lamy, divulgou um documento que reunia todos os textos em negociação nos grupos de trabalho. O objetivo da compilação foi sistematizar para os membros o estado da arte do pacote Doha.

Para Lamy, os documentos revelam um quadro “impressionante e realista”: de um lado, mostram a ampla cobertura temática da agenda de Doha e o avanço registrado em algumas áreas de negociação; de outro lado, evidenciam eixos de divergência estrutural, que colocam em risco a possibilidade de sucesso das negociações¹.

Para muitos, a oportunidade de visualizar o pacote de Doha pela primeira vez não revelou, entretanto, nenhuma novidade. Os temas que sempre constituíram objeto das maiores controvérsias - agricultura, acesso a mercados não-agrícolas (NAMA, sigla em inglês) e serviços - continuam a desenhar a fronteira que divide países em desenvolvimento (PEDs) e países desenvolvidos (PDs) nas negociações.

O relatório elaborado pelo presidente do grupo de agricultura, David Walker, não apresenta novidades². O texto evita tratar das principais áreas de negociação (acesso a mercado, apoio doméstico e concorrência nas exportações) e apresenta um panorama das tratativas em torno de nove temas ainda entre colchetes - sem, entretanto, apresentar avanços ou perspectivas de avanços. De acordo com a percepção do embaixador neozelandês, a falta de acordo no processo de negociação faz dos exercícios de esclarecimento um dos únicos caminhos viáveis para a continuidade dos trabalhos no grupo de agricultura.

Em matéria de NAMA, são poucas as perspectivas de acordo, segundo o relato divulgado pelo embaixador suíço Luzius Wasescha³, presidente das negociações. De acordo com o documento, é possível identificar “prospectos de progresso no futuro imediato” apenas no tema de barreiras não-tarifárias. Aqui, Wasescha sugere um processo em duas etapas na abordagem das barreiras não-tarifárias: no estágio mais avançado, que contaria com o auxílio de um mediador externo, seriam negociados temas mais

controversos, tais como a relação dos mecanismos de facilitação com a solução de disputa padrão da OMC e a elaboração de provisões para o tratamento especial e diferenciado para PEDs.

Por outro lado, as divergências em torno dos “setoriais”⁴ persistem e ameaçam comprometer o desenvolvimento das negociações de NAMA como um todo, uma vez que a liberalização para este perfil de produtos é moeda de troca para a abertura comercial em agricultura. O que está em jogo é o papel das negociações em setoriais na consecução do objetivo geral do acordo de NAMA. A delegação estadunidense defende que os setoriais sejam considerados um complemento à fórmula de redução tarifária, com o objetivo de fazer com que os PEDs emergentes harmonizem seu nível de acesso a mercado com aquele dos PDs. Por sua vez, Brasil, China e Índia insistem no caráter voluntário da participação nos setoriais, com base no texto do mandato de negociação.

Lamy considera intransponíveis as lacunas que separam esses grupos de países: para o diretor-geral, não se trata de uma lacuna “técnica, que poderia ser transposta por meio de ajustes na arquitetura dos setoriais”. Possivelmente, o caráter delicado desse quadro motivou o embaixador Wasescha a não dedicar um espaço privilegiado aos setoriais em sua exposição do estado da arte das negociações em NAMA.

No que diz respeito ao comércio de serviços⁵, o estágio das concessões de liberalização nessa matéria é basicamente o mesmo daquele observado em 2008 - ao que se deve adicionar que tais concessões somente se sustentam sob determinadas condições de negociação em outros temas. Dessa forma, os PEDs defendem que o nível de ambição exigido pelos PDs em termos de liberalização de serviços não é compatível com as concessões em acesso a mercados agrícolas ou na remoção de barreiras a trabalhadores temporários (Modo 4 de prestação de serviços) - esses dois últimos temas de interesse de PEDs.

Em regras de *antidumping*, os colchetes inseridos nos textos de 2008 persistem; e grande parte das alterações apenas esclarece ou simplifica a linguagem atual. O centro das controvérsias está relacionado ao método de cálculo *zeroing* - objeto de diversos painéis na OMC -, cujas negociações se encontram polarizadas em torno das

propostas de refutação e aceitação total da aplicação do referido método. Também foram assinaladas divergências profundas quanto à duração das tarifas *antidumping*. No que tange a subsídios à pesca, o documento aponta que existe “muito pouca convergência mesmo nos temas técnicos, e nenhuma nos temas substantivos centrais”.

Nas negociações sobre aspectos de propriedade intelectual relacionados ao comércio (TRIPS, sigla em inglês), dois temas chamam a atenção: a extensão da proteção acordada em TRIPS às indicações geográficas de vinhos e destilados; e a relação entre o Acordo de TRIPS e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). No que toca ao primeiro, o diretor-geral da OMC concluiu que as divergências que sempre caracterizaram esse debate ainda persistem, sem que qualquer possibilidade de convergência seja vislumbrada. Lamy ressaltou, entretanto, que foi esclarecida a legitimidade dos sistemas de marcas registradas como forma de proteção às indicações geográficas. Com relação à CDB, as manifestações sistemáticas de apoio aos princípios e objetivos da referida Convenção - com destaque para o consentimento previamente informado e a distribuição equitativa de benefícios - não foram traduzidas em consenso nas propostas de redação para o acordo. Ademais, os membros continuam a divergir sobre a necessidade do estabelecimento de um mecanismo específico para a divulgação de dados relacionados a recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, bem como sobre a efetividade desse eventual mecanismo.

Note-se, pois, que a divulgação do pacote de Doha em negociação parece ter evidenciado o caráter estrutural das divergências que separam PEDs e PDs. Diante disso, esperar um repentino consenso em todas as frentes de negociação “não passa de uma fantasia”, conforme colocado por Robert Howse⁶. Tendo isso em vista, a publicação do referido documento estimulou debates no sentido de reduzir a ambição dos resultados esperados com a Rodada Doha, processo que teve início em círculos informais e gradualmente ocupou os fóruns formais da OMC. Abaixo, serão discutidas brevemente as alternativas à Rodada delineadas pelos membros da Organização.

Alternativas em pauta

Diante do impasse que caracterizou grande parte da longa trajetória da Rodada Doha, os esforços já não mais se concentram em elaborar estratégias de negociação com vistas a um acordo completo. O clima de pessimismo com relação a essa possibilidade coloca as atenções sobre o delineamento de alternativas - as quais se estendem desde o modelo “Doha Light” até a suspensão provisória das negociações.

No debate entre os membros da Organização, é possível apontar três possíveis caminhos até o momento. A primeira proposta sugere a suspensão das negociações

por tempo indeterminado. Embora esta seja a opção mais conveniente em termos políticos, alguns analistas apontam para o risco de que a retomada das negociações não constitua uma prioridade da agenda política dos países antes de 2020⁷, o que comprometeria a atualização das normas da Organização e geraria um problema de convivência da OMC com a (provável) multiplicação de acordos regionais.

Na segunda possibilidade, os membros selecionariam apenas os temas em torno dos quais se logrou consenso, o que constituiria uma espécie de “Doha Light”. De todo modo, a tarefa de selecionar apenas alguns temas para constituir um acordo reduzido não estará isenta de divergências entre os membros - embora seja pouco provável a incorporação de NAMA e agricultura no acordo. Nesse sentido, será necessário discernir entre um acordo reduzido, a ser adotado por todos os membros; e um acordo plurilateral⁸, assinado apenas por alguns países e aberto para a adesão posterior dos demais membros.

A terceira alternativa considerada pelos membros da OMC prioriza os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) no desenho do acordo de conclusão à Rodada. Tal formato exigiria que os países membros oferecessem acesso a mercado isento de tarifas e cotas às exportações de PMDRs, bem como definissem um *waiver* que permitisse discriminar em favor desse grupo de países na prestação de serviços. Se escolhida, essa proposta certamente enfrentará a oposição de países como os Estados Unidos da América (EUA), que já manifestaram relutância em oferecer acesso irrestrito a têxteis produzidos em PMDRs asiáticos.

De certo modo, todas as possibilidades vislumbradas visam a salvar o trabalho empreendido ao longo de quase dez anos de negociação. Para além de observar a trilha que os países membros escolherão seguir, resta saber o que se apresentará como resultado da Rodada Doha - e se ainda será pertinente chamá-la de Rodada do Desenvolvimento.

1 Ver: <<http://ictsd.org/downloads/2011/04/cover-note-lamy.pdf>>.

2 Ver: <<http://ictsd.org/downloads/2011/04/agriculture-walker.pdf>>.

3 Ver: <<http://ictsd.org/downloads/2011/04/nama-wasescha.pdf>>.

4 O acordo-quadro discutido em NAMA oferece dois veículos principais de redução tarifária. O primeiro refere-se a uma fórmula de redução tarifária que PDs e 30 PEDs aplicariam a todos os produtos, com flexibilidades aos PEDs no caso de algumas linhas tarifárias. A segunda corresponde a iniciativas de redução tarifária setorial.

5 Ver: <<http://ictsd.org/downloads/2011/04/services-de-mateo.pdf>>.

6 Ver *Pontes Bimestral*, Vol. 5, No. 5, nov. 2009. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/62417/>>.

7 Ver artigo assinado por Simon Evenett e Richard Baldwin nesta edição.

8 Variações deste modelo já foram adotadas em ocasiões passadas: na Rodada Uruguai, os acordos de compras governamentais, de telecomunicações e de serviços financeiros foram assinados em formato plurilateral. Já o Acordo Geral sobre Serviços (GATS, sigla em inglês) permite que os membros escolham as obrigações que assumirão. Cabe destacar, entretanto, que a doutrina oficial da OMC não admite tais acordos como autenticamente plurilaterais.

Por que os líderes mundiais devem resistir à falsa promessa de mais um atraso em Doha¹

Simon Evenett*

Richard Baldwin**

Para que o impasse da Rodada Doha seja superado neste ano, líderes dos Estados Unidos da América (EUA) e da China devem ampliar sua margem de compromisso e flexibilizar suas restrições políticas domésticas. Para tanto, é preciso que tais países desafiem a premissa na qual o impasse está baseado, isto é, a visão de que a Rodada Doha trata essencialmente de cortes tarifários. Não se pode deixar que essa visão estreita coloque em risco o sistema de comércio mundial e os benefícios que Doha pode trazer a todas as nações. Este artigo argumenta que, se Doha falhar neste ano, não poderá ser concluída antes de 2020.

O sistema multilateral de comércio encontra-se em uma encruzilhada: decisões-chave deverão ser tomadas em discussões que tiveram início em 29 de abril de 2011, quando da reunião do comitê de direção da Rodada Doha, e continuarão nas próximas semanas.

Em 21 de abril, a Organização Mundial do Comércio (OMC) circulou - pela primeira vez em dez anos - um documento que apresentava o pacote integral de Doha. Também, são apresentados os principais motivos para a paralisação da Rodada. Em linhas gerais, o documento sugere que o impasse persiste porque o presidente dos EUA, Barak Obama, acredita que não conseguirá vencer a batalha política contra os protecionistas estadunidenses sem o apoio dos exportadores. Obama acredita que tal apoio exigiria cortes tarifários muito maiores por parte das economias emergentes - especialmente Brasil, China e Índia. Uma vez que tais países afirmam não poder oferecer cortes maiores, a Rodada está paralisada.

O presidente Obama e os líderes de Brasil, China e Índia deverão escolher entre duas possibilidades: i) o caminho politicamente conveniente: colocar Doha em espera; ou ii) o caminho de liderança: engajar-se construtiva e criativamente para quebrar o impasse. A visão dos demais líderes será importante mais para frente, mas quem determinará o rumo de Doha serão Brasil, China, EUA e Índia. Se estes países não lograrem tomar uma decisão em 2011, a conclusão não ocorrerá antes de 2020. Muitos acreditam que a superação do impasse possa ocorrer em 2013, após as eleições presidenciais nos EUA e a mudança de lideranças no Partido Comunista que governa a China. Esta é uma falsa promessa, baseada em opiniões imprecisas: as opções estão dadas agora.

A política do Congresso estadunidense será muito mais dura a partir de 2013 devido a debates controversos sobre gastos públicos e impostos, impulsionados por posições extremas acerca do papel do governo. Nesse contexto conturbado, será ainda mais difícil para o presidente dos EUA encontrar um compromisso em matéria de liberalização do comércio multilateral. Da mesma forma, o novo governo chinês dificilmente começará sua gestão

das relações China-EUA fazendo concessões tarifárias maiores. Pense em 2013 como se fosse 2011, mas com menos boa vontade internacional, um contexto político mais conturbado dentro dos EUA e uma liderança chinesa que precisa provar sua robustez.

A única maneira de romper o impasse a partir de 2013 seria dar à China e à Índia algo novo pelo que negociar. A grande concessão que os EUA estão oferecendo em Doha diz respeito ao tema agricultura. Isso pode interessar ao Brasil, mas China e Índia precisam de outros incentivos. Um dos grandes problemas da Rodada é o fato de que sua agenda não prioriza os interesses comerciais das potências asiáticas emergentes. No entanto, adicionar tais incentivos exigiria a expansão da agenda de Doha - e a história mostra que são necessários anos de negociação para a definição de uma nova agenda.

Essa é a razão pela qual 2011 é um ano decisivo para a Rodada. Se os EUA e a China não estiverem dispostos a romper o impasse em 2011, não haverá um acordo antes de 2020. Em termos realistas, uma breve pausa não é uma opção: inúmeros atrasos no passado não serviram para reduzir as divergências.

Os perigos de atrasar Doha

Segundo Peter Drysdale, é perigosa a ideia de que não haveria problema em arrastar Doha durante anos: o fracasso em concluir a Rodada Doha neste ano prejudicaria o sistema multilateral de comércio em uma época em que a cooperação multilateral já é escassa. O sistema multilateral de comércio restringe o lado prejudicial da política internacional. Face à ascensão da China, à tendência de os EUA priorizarem questões domésticas, aos conflitos no Oriente Médio e a uma economia global danificada e desequilibrada, o mundo precisa - mais do que nunca - de tal referência.

Se os líderes não perceberem que é preciso tratar da Rodada Doha enquanto ainda é possível - embora tudo indique que optarão pela opção mais conveniente -, o sistema mundial de comércio entrará em um longo período de decadência institucional e erosão da centralidade que

a OMC hoje ocupa na governança do comércio mundial. Do mesmo modo que no caso do aquecimento global, isso ocorreria na forma de um processo, e não de uma só vez; ao passo que os custos emergiriam de maneira inesperada.

Debilitando o mecanismo de solução de controvérsias da OMC

Um dos custos ocultos relacionados à opção por adiar a conclusão da Rodada incluiria a erosão do respeito aos veredictos do “tribunal” da OMC - o mecanismo de solução de controvérsias. É ingênuo acreditar que o mecanismo continuará a ser um Jardim do Éden, isolado mesmo com a suspensão das funções de legislar e negociar da OMC durante uma década ou mais. É possível apontar duas fontes de erosão nesse sentido.

A primeira é simplesmente a falta de atualização das regras que o “tribunal” da OMC está interpretando. A atualização mais recente das regras foi feita durante a última rodada - concluída em 1994. Algumas regras estabelecidas na década de 90 ou até nos anos 50 podem ter que ser aplicadas a questões como a manipulação da taxa de câmbio no século XXI, as políticas climáticas nacionais, além de produção e subsídios a pesquisa e desenvolvimento (P&D) ou impostos de fronteira.

De acordo com Phil Levy, os juízes da OMC devem inevitavelmente preencher as “lacunas” entre acordos negociados no âmbito da Organização e os casos atuais. Mas, com o passar do tempo e a diluição do último acordo negociado na história, as “lacunas” entre os acordos negociados e as questões políticas atuais se tornam cada vez maiores. Quando se tornarem suficientemente amplas, os juízes não mais emitirão veredictos, ou um dos principais membros da OMC rejeitará eventualmente a autoridade da corte sobre um tema específico.

A segunda fonte de erosão baseia-se em uma visão sobre por que os membros obedecem às regras da OMC. Para preservarem o *status* de membro, os países devem se esforçar para cumprir as decisões da Organização. Em parte, isso ocorre para que possam colher os benefícios da OMC enquanto fórum de negociação. Se a Organização desmoronar como fórum de negociação, os países poderão partir para um cálculo grosseiro, que avalia veredictos somente com base nas ameaças associadas a tais decisões. Este seria um distanciamento - profundamente lamentável - de um regime comercial baseado em regras globais. Lei Zhang e Qian Wang argumentam, ainda, que não existe um potencial substituto para a OMC e, na ausência desta Organização, aumentariam as chances de guerras comerciais.

Regionalismo: preenchendo o vácuo da governança comercial

Um conjunto muito diferente de custos viria do regiona-

lismo, que certamente emergirá se Doha fracassar. Como a Rodada em curso impede que a OMC trate de temas de política comercial característicos do século XXI, o regionalismo está e continuará preenchendo essa lacuna de governança.

Muitos autores não consideram o regionalismo *per se* um problema: com efeito, multilateralismo e regionalismo andaram de mãos dadas ao longo da trajetória da OMC. Os acordos regionais e bilaterais estavam incrustados em um sistema multilateral vibrante e reativo, um sistema capaz de atualizar - como o fez frequentemente - suas disciplinas sobre regimes preferenciais. Contudo, em um mundo onde o multilateralismo se encontrasse permanentemente em impasse, o regionalismo começaria a atuar como um substituto - ao invés de complemento - ao multilateralismo.

Um exemplo recorrente é a Parceria Trans-Pacífica (TPP, sigla em inglês), acordo regional que a administração Obama tem empreendido grandes esforços para concluir em 2011. Apesar de a iniciativa contar com algum apoio, acredita-se ser mais benéfico se a parceria for assinada uma vez concluída com sucesso a Rodada Doha.

A China, por exemplo, provavelmente não concordará com os termos da TPP definidos pelos EUA, de modo que a TPP pode resultar em um acordo que exclua a China. Na ausência de uma OMC vibrante e ativa, capaz de multilateralizar as disciplinas da TPP, esse acordo poderia consolidar a psicologia política adversarial em curso nas relações EUA-China de uma forma que seria muito difícil de reverter. Em contrapartida, poderia ser muito construtivo se a TPP fosse acordada junto com um pacote de Doha - o que ajudaria a enquadrar as questões críticas nas quais a OMC deverá avançar após a conclusão de Doha.

O que os líderes precisam fazer nas próximas semanas

Ernesto Zedillo, ex-presidente mexicano, enfatizou que é necessário o envolvimento direto dos chefes de Estado. Na ausência desse compromisso, a globalização e seus enormes benefícios seriam colocados em sério risco nesse processo.

As preocupações políticas de China e EUA no centro do impasse não podem, entretanto, ser negadas. Hoje, em 2013 e durante o resto da década, os EUA exigirão profundas reduções tarifárias chinesas - as quais serão recusadas pela China. Alberto Trejos, que foi Ministro de Comércio Exterior da Costa Rica, considera que, nas atuais circunstâncias, declarações que apenas exigem uma conclusão bem sucedida para a Rodada são simplistas e ingênuas.

Se as lideranças estadunidenses e chinesas encontrarem mais espaço para um compromisso, deverão encontrar também maneiras de afrouxar suas restrições políticas

no âmbito doméstico. Isso significa desafiar a premissa na qual o impasse se baseia, ou seja, a visão de que Doha trata essencialmente de acesso a novos mercados. O presidente Obama e o líder chinês precisam convencer os grupos de interesse domésticos de que Doha é importante por razões que vão muito além das questões tarifárias em negociação.

Esses países - ou, na verdade, todos os membros da OMC - devem começar a enfatizar o fato de que Doha é importante por razões sistêmicas. A concretização da Rodada é necessária para preservar um dos bens públicos mais preciosos do mundo: o sistema de comércio baseado em regras, centrado na OMC, o qual gerou tanta prosperidade nos EUA e tirou tantas pessoas da pobreza em Brasil, China e Índia. Os interesses responsáveis pelo atual impasse em Doha não deveriam ser capazes de colocar em risco o sistema multilateral de comércio e os benefícios que Doha poderia trazer a todas as nações.

O estreito foco do *lobby* dos exportadores estadunidenses sobre acesso a mercado adicional deveria ser contestado pela administração Obama. Esses agricultores, industrialistas e provedores de serviços são alguns dos maiores usuários da OMC. Eles deveriam entender que, mesmo que o acordo negociado pareça insuficiente, concluir Doha constitui um passo central em direção a fazer com que a OMC trate dos temas comerciais do século XXI, que são tão importantes para eles.

Ademais, argumenta-se aqui que os cálculos nos quais os EUA estão baseando sua posição são questionáveis e precisam ser revistos. De toda forma, os EUA deveriam perceber que Doha é importante para a preservação do sistema do qual os seus meios de subsistência dependem. Seria uma ilusão sustentar que os EUA podem deixar de exercer seu tradicional papel de liderança na OMC e esperar que o *status quo* continue.

Os líderes mundiais também deveriam considerar acordos de compensação que poderiam tornar as reformas de Doha mais palatáveis aos grupos de interesse por trás do impasse. Por exemplo, os cortes sobre os preços definidos na liberalização agrícola da Rodada Uruguai foram um pouco duros para os agricultores europeus. Para contornar esse quadro, a UE passou a fazer uso de pagamentos compensa-

tórios. Embora essa opção não esteja isenta de problemas, o exemplo demonstra que avançar em grandes questões internacionais exige, muitas vezes, “pagamentos domésticos marginais” (*side payments*). A China, em especial, poderia pensar criativa e construtivamente nesse sentido.

A administração Obama e os líderes chineses deveriam “vender” a conclusão da Rodada à sua audiência doméstica com base em razões de segurança nacional. O próspero sistema multilateral em desenvolvimento durante 60 anos provou ser uma das maneiras mais baratas e seguras de promoção da paz e segurança mundiais. Tanto as já antigas superpotências quanto as emergentes deveriam visualizar

Doha como um passo benéfico, prático e imediatamente disponível em direção ao tipo de relação mutuamente benéfica e respeitosa que precisam desenvolver se quiserem manter uma harmonia interna e externa.

Conforme mostrou o Relatório Provisório, apresentado em Davos (Suíça), em janeiro de 2010, estamos perto de um desfecho bem sucedido de Doha, com grandes concessões já realizadas, que conduzirão a um comércio substantivamente mais livre, para o benefício de todos. O que precisamos é um pouco mais de compromisso da parte dos grandes beneficiários mundiais do sistema global de comércio.

Não há melhor maneira de concluir este artigo que dar a palavra ao homem que conduziu a última Rodada ao sucesso, Peter Sutherland: “O livre comércio nunca foi fácil de vender, mas as oito rodadas que ocorreram até o presente ajudaram a definir o mundo no qual vivemos”.

Se as lideranças estadunidenses e chinesas encontrarem mais espaço para um compromisso, deverão encontrar também maneiras de afrouxar suas restrições políticas no âmbito doméstico. Isso significa desafiar a premissa na qual o impasse se baseia, ou seja, a visão de que Doha trata essencialmente de acesso a novos mercados.

Tradução e adaptação de artigo originalmente publicado em *Puentes Bimensual* Vol.12, No. 2 - mai. 2011.

* Professor de Comércio Internacional e Desenvolvimento Econômico da Universidade de St. Gallen (Suíça).

** Professor de Economia Internacional no Graduate Institute em Genebra (Suíça). Diretor editorial de VoxEu.org.

1 Este artigo apresenta, em linhas gerais, os argumentos do livro eletrônico intitulado *Why World Leaders Must Resist the False Promise of Another Doha Delay*, publicado recentemente. Acessar livro eletrônico aqui.

Existe esperança para as negociações entre Mercosul e União Europeia?

Maximiliano Chab*

As negociações para a celebração de um Acordo de Associação entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia (UE) foram retomadas há cerca de um ano, após longo período de estagnação. Contudo, à medida que as tratativas avançam, a tensão entre os negociadores de ambos os blocos se eleva e as expectativas de um desfecho bem-sucedido parecem mais distantes.

A última rodada de negociação entre os blocos teve lugar em Assunção (Paraguai), entre 2 e 6 de maio. Grande parte dos grupos de trabalho retomou os textos apresentados em 2004, por ocasião das primeiras tentativas de aproximação. Naquele mesmo ano, as negociações foram interrompidas por falta de consenso, especialmente nas áreas de acesso a mercado para produtos industriais e agrícolas.

Divergências internas

Antes da reunião mais recente, a UE acenou com a apresentação de uma proposta informal na área de bens - industriais e/ou agrícolas. Contudo, nenhuma das Partes chegou a propor qualquer acordo. A ausência de textos-base para a negociação provocou um arrefecimento do interesse, especialmente diante da atual conjuntura política em ambos os blocos. No caso da UE, esse cenário pode ser ilustrado pela pressão exercida pela Comissão Europeia e alguns membros, os quais apontam efeitos negativos da negociação com o bloco sul-americano, como potenciais prejuízos aos produtores do setor agropecuário europeu. Do lado do Mercosul, alguns setores demonstram resistência a um acordo com a UE, como a indústria argentina de autopeças, que responde por 33% das exportações de manufaturas do país. O volume exportado pelo setor alcançou US\$ 2,5 bilhões em 2010, dos quais 78% foram direcionados ao Brasil. A parceria com a UE acarretaria aumento na competição em tais mercados.

Propriedade intelectual: contrapartida

Segundo alguns negociadores, a UE expressou sua posição por meio de um documento de 35 páginas, apresentado na última reunião, realizada de 14 a 18 de março de 2011, em Bruxelas (Bélgica). Tal proposta seria semelhante à apresentada à Índia, no âmbito das negociações em curso para um tratado de livre comércio (TLC) com o país. No caso do Mercosul, uma diferença consistiria na demanda da UE para a introdução de um regime *sui generis* de proteção de informações, não apenas para produtos farmacêuticos e agroquímicos, mas também para organismos geneticamente modificados (OGMs). A introdução deste último setor significaria uma nova exigência, com potencial para gerar grande controvérsia, uma vez que Argentina e Brasil são grandes exportadores de produtos agrícolas geneticamente modificados. Soma-se a essas demandas a criação de um registro de indicações geográficas. Segundo depoimento dos negociadores, o Mercosul solicitou à UE

que apresentasse provas empíricas dos efeitos positivos de fortalecer o regime de proteção à propriedade intelectual. Os negociadores europeus teriam indicado que a propriedade intelectual serviria como contrapartida à desgravação tarifária em outros setores, especialmente o agrícola.

Pouca esperança

Para a próxima rodada, que ocorrerá em Bruxelas em julho, espera-se um avanço na troca de opiniões nos grupos de trabalho. Contudo, a principal dificuldade consistiria no fato de que o Mercosul - especialmente Brasil e Argentina - almejam alterar a matriz comercial que possuem com o bloco europeu, o que pode gerar resistência por parte do último. Os países sul-americanos pretendem também aumentar mais as exportações de produtos agropecuários para a Europa, plano que encontra obstáculo nas medidas sanitárias e fitossanitárias impostas pelo bloco europeu.

Nas reflexões sobre a possibilidade de um acordo, cabe ressaltar que o contexto político atual difere daquele em que as negociações foram iniciadas, como o final do mandato do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva e as preocupações de Cristina Kirchner com o ano eleitoral. Esse contexto contribuiu para a redução das expectativas em torno de um acordo entre os blocos para o momento.

Ademais, por ocasião da suspensão das negociações, em 2004, ambas as Partes alegaram que preferiam aguardar o desfecho da Rodada Doha de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC). Contudo, como reforçam as últimas iniciativas feitas na época da Páscoa (ver *Pontes Quinzenal*, Vol. 6, No. 6), as possibilidades de conclusão da Rodada permanecem remotas. Ainda, pode ser mais interessante ao Mercosul negociar um acordo multilateral sem alterar sua relação comercial com a UE no que toca a bens industriais. Dessa forma, a retomada do argumento para a suspensão das negociações em função do resultado de Doha não possuiria a mesma força. Assim, resta saber se as Partes estão dispostas a sofrer o prejuízo político de interromper novamente as negociações e possivelmente eliminar as possibilidades de um acordo de associação entre os blocos, que resultaria em uma das parcerias econômicas de maior volume comercial do globo.

* *Coordenador do Programa de Regionalismo do ICTSD.

Tradução e adaptação de artigo originalmente publicado em *Puentes Bimestral*, Vol. 12, No. 02 - mai. 2011.

Global Europe: redefinição de prioridades para os acordos preferenciais de comércio da UE

Lucas da Silva Tasquetto*

As negociações em torno do Acordo de Associação entre a União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) foram retomadas na cúpula entre ambos os blocos em abril de 2010, após a suspensão das tratativas que vigoravam desde outubro de 2004. Com cinco encontros desde então, a nova rodada de negociações está programada para ocorrer entre 4 e 8 de julho. Este artigo busca situar essas tratativas no contexto mais amplo de acordos preferenciais promovidos pela UE, com vistas a identificar as principais tendências e prioridades do bloco europeu.

Nas negociações UE-Mercosul, que já se estendem há mais de 11 anos, a expectativa de uma oferta significativamente atrativa para o acesso ao mercado agrícola europeu ainda representa um entrave. Do outro lado, espera-se que o Mercosul assuma compromissos na abertura nos setores/temas como compras governamentais, propriedade intelectual, indicações geográficas, serviços, investimentos e disposições sobre desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, nos últimos anos, a UE estendeu a sua rede de acordos preferenciais de comércio (APCs) na América Latina, ao concluir acordos de livre comércio com Colômbia e Peru, e com os países da América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá).

Ainda que boa parte das negociações conduzidas atualmente pelos grupos de trabalho bilaterais seja pautada nos textos apresentados em 2004, a retomada das negociações se dá em meio a um processo de redefinição dos objetivos buscados pela UE em seus APCs. O bloco tem usado o acesso a seu enorme mercado como moeda de troca para obter alterações nas políticas domésticas de seus parceiros comerciais - de normas trabalhistas a direitos humanos -, buscando, de modo geral, moldar os padrões da governança global¹. Assim, a UE define de forma mais clara critérios predominantemente comerciais para a escolha dos novos parceiros e do conteúdo dos acordos.

Muitos acordos, distintas motivações

No período pós-guerra, a UE exerceu um papel central na proliferação de APCs. Inicialmente estabelecida como Comunidade Econômica Europeia, em 1957, hoje, a UE possui a rede mais extensa de APCs entre os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ao mesmo tempo, diferentemente dos Estados Unidos da América (EUA), os europeus não utilizam um modelo padrão para seus acordos regionais, o que faz com que sua rede de acordos seja caracterizada por diferentes agendas de liberalização e regras comerciais². Essa possibilidade de negociação flexível a servir à União e a seus parceiros de acordo com cada caso específico dá ensejo a distintas tipologias na classificação dos acordos.

São ao menos sete diferentes níveis de integração, a começar pela própria UE. Com a Área Econômica Europeia (AEE), o

mercado comum da UE é estendido a Noruega, Islândia e Liechtenstein - todavia, com cada membro mantendo sua tarifa externa separada, além da política agrícola comum não se estender à AEE. Mesmo que somente em torno de produtos industriais, foram acordadas Uniões Aduaneiras com Andorra, Chipre, Malta e Turquia. De outro lado, governados pelo então denominado “*Barcelona Process*”, lançado em 1995, os Acordos de Associação Euro-Mediterrâneos mantêm uma relação especial da UE com os 12 parceiros mediterrâneos localizados no Sul e no Leste da região. Ainda, a UE possui uma rede de acordos que concedem preferências unilaterais, tanto ao Grupo de Países da África, Caribe e Pacífico (ACP), por meio do Acordo de Cotonou, quanto aos demais países em desenvolvimento (PEDs) sob o Sistema Geral de Preferências (SGP) da *Enabling Clause* da OMC³. Por fim, o bloco tem acordos de livre comércio típicos, com países e regiões mais distantes, com os quais o objetivo central europeu é neutralizar a discriminação potencial contra os exportadores e investidores europeus ou assegurar benefícios comerciais através de acesso preferencial aos mercados estrangeiros.

Cada vez mais, os APCs têm trazido em seu texto cláusulas de tipo OMC-plus - ou seja, que vão além do texto multilateral em matérias reguladas pela OMC - e disposições que regulam matérias que ainda não constituem objeto de acordo no âmbito multilateral - OMC-extra. Os acordos da UE seguem de maneira efusiva tal tendência. Ao contrário do que se dá com as primeiras, dentre as disposições OMC-extra presentes nos acordos europeus, são poucas as que possuem mecanismos jurídicos que garantem sua aplicação obrigatória. Aliado à plêiade de temas abrangidos, isso permite sugerir que a UE tenha uma necessidade maior do que os EUA para retratar seus APCs como não conduzidos somente por interesses comerciais, postura que seria consequência de uma falta de consenso em parte dos Estados membros sobre a finalidade desses acordos⁴.

Impasse multilateral, realinhamento de forças para as negociações bilaterais

As indefinições quanto ao desenrolar da Rodada Doha, a crise financeira global e as eleições e trocas de governos em alguns dos principais países membros da OMC conduziram os negociadores a uma posição mais defensiva no âmbito das

tratativas multilaterais. Esses reposicionamentos das posturas negociadoras encontraram reflexo na política comercial da UE. A Comissão Europeia ficou responsável por propor uma nova geração de acordos bilaterais de livre comércio com parceiros considerados estratégicos, enfrentando questões ainda não prontas para o debate multilateral e preparando o terreno para a próxima etapa de liberalização multilateral. A nova estratégia foi consolidada no documento *Global Europe*⁵, cuja maior inovação foi dar fim à moratória ao lançamento de novos acordos dessa natureza, que se estendeu de 1999 a 2006⁶.

Embora reafirme o compromisso da União com o sistema multilateral e com a própria Rodada Doha e mantenha a política comercial com uma função de contribuir para os objetivos da política externa da UE - sobretudo objetivos de desenvolvimento e relações com os vizinhos -, fica clara a mudança de tom com o novo desenho para os acordos comerciais. Se, sob uma perspectiva histórica, os APCs europeus eram caracterizados por se diferenciarem em termos de disposições e compromissos conforme os parceiros e por uma ambição relativamente modesta em termos de abertura de mercado; a partir da nova política comercial, essas distintas abordagens parecem se estreitar. Caso os novos APCs europeus realmente sigam tal modelo, a tendência é que se aproximem cada vez mais dos acordos de livre comércio negociados nos últimos anos pelos EUA⁷.

A escolha estratégica de selecionar países específicos para negociar pode ser lida como uma superação da abordagem região-região, perseguida como prioridade pela Comissão nas negociações anteriores. A percepção de que uma abordagem bilateral oferece melhores resultados leva a que somente se continue a negociar em bloco com o Mercosul e com o Conselho de Cooperação do Golfo. Como a complexidade das dinâmicas internas pode reduzir o nível de ambição das Partes enquanto os países buscam alcançar um mínimo denominador comum para o bloco, a Comissão passou a buscar acordos bilaterais com alguns países latino-americanos e a relançar as negociações com os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) sob uma base individual - a começar com Cingapura. A partir dessa perspectiva, os principais critérios elaborados para a definição dos novos parceiros foram o potencial de mercado (tamanho e crescimento) e o nível de proteção contra os interesses exportadores da UE (barreiras tarifárias e não-tarifárias).

Parceiros comerciais prioritários, agenda de negociações mais profunda

Em razão do tamanho de sua economia e de seu potencial, junto com EUA, China, Rússia, Japão e Índia, o Brasil aparece com destaque nos relatórios e na formulação da política comercial da UE. Nesse cenário, o Mercosul foi identificado como um dos parceiros prioritários em decorrência da importância de seu mercado para a UE e das altas tarifas aplicadas pelo bloco.

Do mesmo modo, segue-se negociando também com a Índia. Há que se analisar, entretanto, se esse processo pode servir como parâmetro para as tratativas com o Mercosul. As negociações com a Índia foram lançadas em junho de 2007, com dez reuniões já concluídas, a última em outubro de 2010. Porém, o ritmo ainda é lento e focado em conteúdo e modalidades. A Índia opõe-se às demandas europeias de liberalização tarifária de um grande número de produtos agrícolas, de proteção da propriedade intelectual - incluindo exclusividade de dados, extensão dos prazos das patentes e *enforcement* - à inclusão do tema compras governamentais e de qualquer tema não comercial, como trabalho infantil e violações de direitos humanos. Ainda, resiste à liberalização OMC-*plus* de diversos obstáculos regulatórios em serviços e investimentos⁸.

Todavia, em termos de amplitude e profundidade, o acordo de livre comércio UE-Coreia do Sul é o mais abrangente já concluído pela UE até então, além de ser o primeiro a ser negociado com um país asiático. Em cinco anos praticamente a totalidade das tarifas tanto para a indústria quanto para a agricultura será eliminada (98,7%). Foram elaborados e acordados capítulos separados para defesa comercial, barreiras técnicas ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, taxas alfandegárias e facilitação comercial, serviços, investimento direto estrangeiro (inclusive ainda antes do estabelecimento no território), comércio eletrônico e os respectivos cronogramas de compromissos, que vão significativamente além dos compromissos assumidos no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS, sigla em inglês). Além disso, foram acordados compromissos mais abrangentes em relação à concorrência, incluindo ajuda estatal, propriedade intelectual, *enforcement* e compras governamentais⁹. É provável que os termos do acordo negociado com a Coreia do Sul pautem as negociações seguintes, entre as quais, aquelas empreendidas com o Mercosul.

* Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de São Paulo (IRI/USP) e Pesquisador do Núcleo de Direito Global da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (EDES-PPG).

- 1 Ver: Sophie Meunier; Kalypso Nicolaïdis. The European Union as a conflicted trade Power. *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n. 6, set. 2006, p. 907.
- 2 Ver: Raymond J. Ahearn. Europe's Preferential Trade Agreements: Status, Content, and Implications. *Congressional Research Service*, mar. 2010, p. 3.
- 3 Ver: Avind Panagariya. EU Preferential Trade Policies and Developing Countries. *The World Economy*, vol. 25, n. 10, nov. 2002, pp. 1415-32.
- 4 Ver: Hendrik Horn; Petros Mavroidis; André Sapir. Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements. *Bruegel Blueprint Series*, vol. VII, 2009, pp. 1-2.
- 5 Ver: *Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*. Brussels: European Commission, 2006.
- 6 Ver: Report on progress achieved on the Global Europe strategy, 2006-2010. *Commission Staff Working Document*. Brussels: European Commission, 2010, pp. 4-5.
- 7 Ver: Raymond J. Ahearn. Europe's Preferential Trade Agreements, p. 2.
- 8 Informações disponíveis em: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/>
- 9 Ver: Report on progress achieved on the Global Europe strategy, 2006-2010, p. 7.

Facilitação do comércio e infraestrutura

Lytha Spindola*

A intensificação dos fluxos de comércio internacional torna o debate sobre facilitação de comércio inevitável. Este artigo analisa os principais eixos do trabalho de facilitação do comércio e busca situar o Brasil no contexto das discussões sobre o tema.

A facilitação do comércio é tema importante da agenda de negociações comerciais internacionais: vários acordos - a começar pelo antigo Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês), de 1994 - já tratavam de tópicos relacionados ao assunto. Atualmente, está prevista a negociação de um acordo sobre facilitação de comércio no âmbito da OMC. Tal acordo deverá abranger formalidades e procedimentos do comércio internacional - a exemplo das exigências e requerimentos para trânsito, licenciamento e despacho aduaneiro de mercadorias na entrada ou saída do país.

Além da simplificação dos procedimentos de fronteira, as discussões sobre facilitação de comércio buscam harmonizar conceitos e definir padrões que sejam internacionalmente aceitos, com o objetivo de dar maior transparência e previsibilidade à aplicação dos regulamentos e às práticas adotadas em cada um dos países. Nesse sentido, tratam essencialmente da desburocratização e da racionalização de processos aduaneiros e de logística do comércio exterior, bem como dos temas relacionados aos controles e à segurança das operações ao longo da cadeia de comércio.

Muito embora as iniciativas de simplificação tenham ganhado destaque nas últimas décadas, o expressivo crescimento do comércio internacional também contribuiu para o acirramento da competição, da disputa por mercados e das práticas desleais ou mesmo ilegais de comércio. De fato, as tarifas médias praticadas pelos países foram substancialmente reduzidas, mas as barreiras não tarifárias e outras medidas de natureza protecionista também foram bastante ampliadas no mesmo período.

Nesse contexto, as medidas de facilitação comercial tornaram-se importantes para a competitividade das empresas e dos países em todo o mundo. Diversas normas e recomendações foram aprovadas nos fóruns da OMC e da Organização Mundial de Aduanas (OMA). Cláusulas de facilitação passaram a integrar diferentes acordos internacionais, na busca pelo equilíbrio entre, de um lado, a promoção e o apoio ao comércio e, de outro, a repressão e o combate a atos ilícitos, de modo a não obstruir ou impor ônus excessivo às transações comerciais legítimas.

De um lado, a maior concorrência nos mercados externos estimulou a redução de custos e os ganhos de eficiência na logística comercial, com a consequente diminuição dos tempos consumidos no despacho aduaneiro de mercadorias. De outro, o novo padrão de competição internacional orientou a modernização administrativa e operacional das aduanas e das demais instituições de comércio. O resultado foi uma mudança de enfoque das atividades de regulação, supervisão, controle e apoio ao comércio exterior.

A partir de então, normas, rotinas e procedimentos foram adequados ao uso intensivo de tecnologia da informação e de novas ferramentas de gestão de risco. A modernização dos processos de comércio exterior exigiu, também, uma abordagem integrada e sistêmica de toda a cadeia logística, bem como uma maior coordenação entre os agentes governamentais que atuam nessas atividades. O aperfeiçoamento dos sistemas de controle - em especial daqueles destinados a assegurar a observância de exigências relativas à saúde (tanto humana quanto animal e vegetal), ao meio ambiente e à segurança nacional - também demandou elevados investimentos em infraestrutura e capacitação de pessoal, além de reformas institucionais e administrativas.

Em síntese, as novas exigências e responsabilidades dos órgãos de controle não poderiam ser implantadas adequadamente sem as mudanças nos processos de trabalho e sem o uso intensivo de grandes bases de dados e de modernas ferramentas informáticas. Para um fluxo comercial de crescimento contínuo e que esbarra sempre nos limites físicos da infraestrutura disponível em portos, aeroportos e zonas de fronteira, somente a utilização de métodos de gestão mais seguros e modernos pode garantir o controle das mercadorias que entram ou saem do país. Ou seja, a adoção de técnicas de gestão mais adequadas pode melhorar o aproveitamento da logística disponível e, assim, potencializar os resultados do comércio exterior.

Ainda que enormes investimentos em infraestrutura tenham sido ou venham a ser realizados, a modernização dos procedimentos aduaneiros é tarefa essencial, não apenas para introduzir elementos de inteligência artificial nas análises, inspeções e auditorias, mas igualmente para impedir que a execução desses controles comprometa ou subtraia a eficiência da logística comercial. Esse é o grande desafio daqueles que discutem medidas de facilitação do comércio.

Dentre as novas ferramentas disponíveis para a execução dos controles tarifários e não tarifários do comércio exterior, destacam-se aquelas relacionadas ao envio e tratamento antecipado das informações sobre o conteúdo da carga em cada operação comercial. As inspeções físicas das mercadorias obedecem, de forma geral e em todo o mundo, a regras de amostragem, uma vez que o exame de todas as cargas é tarefa quase impossível - além de onerosa e desnecessária. Por isso, a seleção prévia de mercadorias a serem inspecionadas é feita com base nos sistemas informatizados e nas análises de risco das operações e operadores, o que permite a gestão integrada das cadeias logísticas do comércio internacional.

Nesse sentido, é fundamental estimular a cooperação entre os agentes públicos, e destes com os operadores privados, em particular entre aduanas e empresas, na prevenção das

atividades ilegais. A maior parte do comércio internacional é realizada por empresas tradicionais ou por empresas que, assim como o governo, se preocupam com a segurança da cadeia logística. De tal sorte que as aduanas de diversos países já estabeleceram regras de parcerias com operadores privados de menor risco, usualmente denominados “Operadores Econômicos Autorizados”.

Com base nessas parcerias, as empresas e os agentes que cooperam com o governo no combate ao crime recebem tratamento diferenciado e mais benéfico dos órgãos públicos fiscalizadores e, assim, economizam tempo e recursos em suas operações. Ao estimular o cumprimento espontâneo das obrigações de boa parcela dos operadores - em particular daqueles que atuam com regularidade no comércio exterior -, o governo reduz o percentual de inspeções, desburocratiza as transações de um expressivo número de empresas e concentra o foco de sua atenção naqueles operadores que não apresentam bom histórico de atividades ou que sejam desconhecidos das autoridades.

Este processo não é diferente no Brasil, que mais e mais se projeta como uma economia aberta e economicamente integrada ao resto do mundo e como principal exportador de várias e importantes mercadorias. A implantação de métodos de gestão e de métodos de trabalho mais modernos e eficazes é importante para a superação dos gargalos hoje observados na logística de comércio exterior.

Novos investimentos em energia, transportes, estradas, portos e aeroportos estão em curso ou são esperados para os próximos anos. Alguns desses investimentos apresentam longo prazo de maturação ou elevados custos ambientais. Assim, a adoção de medidas de facilitação de comércio mostra-se ainda mais urgente e prioritária, em vista da necessidade de melhor aproveitar a infraestrutura existente e de maximizar os impactos dos investimentos a serem realizados.

Da mesma forma, é possível reduzir substancialmente o tempo de permanência das mercadorias em portos, aeroportos e zonas de fronteira, que por sua própria natureza física representam gargalos ao escoamento de produtos que entram ou saem do país. Para isso, é necessário aperfeiçoar os controles e inspeções, tanto aduaneiros quanto sanitários, fitossanitários, ambientais ou ainda relacionados à segurança nacional, para que possam ser realizados dentro de padrões aceitáveis e compatíveis com aqueles praticados por nossos principais concorrentes.

São muitos os órgãos e agências de governo que atuam na regulação, no controle e na fiscalização das atividades de comércio exterior no Brasil. Diferentemente dos demais países, onde essa tarefa em geral é executada apenas pela aduana - ainda que com a ajuda de agentes especializados de outros órgãos de vigilância -, cerca de 15 órgãos participam do mesmo processo no Brasil.

Entre anuentes e intervenientes - cada um em sua esfera de competência - atuam, por exemplo, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (Vigiagro), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Polícia Federal, Departamento de Operações de Comércio Exterior (Decex),

Ministério da Agricultura, além da Secretaria da Receita Federal do Brasil, à qual está subordinada a aduana. Como atuam de forma autônoma e independente, não há uma coordenação formal do processo, tampouco metas e objetivos comuns a todos, que permitam avaliar resultados e sopesar custos e benefícios de cada etapa. O resultado não poderia ser outro: o baixo grau de padronização e a falta de visão integral implicam maior burocracia e aumento de prazos, custos e riscos dos processos de despacho e desembaraço de mercadorias no país.

Por tudo isso o Brasil, que ocupa diversas posições de destaque no *ranking* econômico-financeiro internacional, ainda apresenta indicadores muito aquém de seu potencial no que se refere à logística e a procedimentos de comércio exterior. Tanto para o setor público, quanto para os agentes privados e prestadores de serviços, a modernização dos processos operacionais e de gestão poderá trazer ganhos muito expressivos, como o aperfeiçoamento dos controles e a consequente redução de tempo, custos e riscos das operações de comércio exterior, o que certamente contribuirá para melhorar o aproveitamento da infraestrutura disponível.

Igualmente importante é a modernização dos procedimentos administrativos do despacho aduaneiro, que devem ser harmonizados com os melhores paradigmas do mercado internacional. Merecem destaque os trabalhos de facilitação de comércio desenvolvidos por um grupo interministerial e coordenado pela Câmara de Comércio Exterior (Camex), entidade colegiada do Conselho de Governo, integrada por 7 ministros de Estado. Essa iniciativa de revisão e racionalização das normas e procedimentos aplicados ao comércio exterior já produziu excelentes resultados e deve ser incentivada para que tenha continuidade.

Em resumo, algumas tarefas internas podem contribuir bastante para melhorar a competitividade externa do país, a exemplo da atualização das normas que regulam e disciplinam as atividades do comércio exterior, da desburocratização das rotinas de trabalho, da harmonização dos processos administrativos e da maior coordenação entre os diversos órgãos governamentais que atuam no controle dessas atividades, além da ampliação das parcerias público-privadas. São desafios que requerem mais do que investimentos em infraestrutura física, em vias de acesso e em novas instalações logísticas.

São ações essenciais para que o Brasil possa ampliar a sua participação no comércio internacional. A melhoria dos processos e procedimentos administrativos, ao longo da cadeia logística do comércio exterior, não apenas trará maior racionalidade ao uso dos recursos existentes, como também contribuirá para estimular a presença da empresa brasileira nos mercados externo e interno, enquanto maturam os investimentos em infraestrutura hoje em curso no país.

* Auditora da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Foi secretária-adjunta da Receita Federal, Adida Tributária do Brasil nos Estados Unidos da América (EUA), secretária de Comércio Exterior e secretária-executiva da Camex.

Impactos e oportunidades do novo Marco Legal para os Resíduos Sólidos

Tereza Cristina Romero*

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída em 2010, traz duas principais inovações: o princípio da responsabilidade compartilhada e o conceito da logística reversa. Por meio destes, não somente os governos federal, estadual e municipal, mas também toda a cadeia de produção e consumo se tornam responsáveis, de alguma forma, pela gestão do ciclo de vida dos produtos. Este artigo discute as oportunidades e os desafios associados à implementação da referida política.

O Brasil possui, desde 2 de agosto de 2010, um Marco Legal para os Resíduos Sólidos. Durante muitos anos, o assunto foi objeto de discussões entre o setor produtivo, o setor público e a sociedade civil sem, contudo, culminar em acordos que satisfizessem a todos os interessados. Após muitos trâmites burocráticos, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305). Menos de seis meses depois, a lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010.

Tal regulamentação surtirá impactos nos setores públicos e produtivos, na comunidade científica e na sociedade de forma geral. Dentre esses impactos, alguns muito positivos e que podem ser entendidos como oportunidades na promoção de uma produção mais sustentável, na geração de postos de trabalho, no consumo racional e no surgimento de uma nova e emergente economia, que deverá privilegiar valores mais equilibrados na relação entre Homem e meio ambiente.

Compromissos do setor público

As oportunidades para os atores públicos, em específico, estão relacionadas aos objetivos das suas políticas e dos serviços públicos: proporcionar ambientes mais seguros e limpos do ponto de vista da saúde pública, ofertar mais oportunidades e satisfazer a necessidade da população.

O Governo Federal, além de elaborar o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, assume agora um papel fundamental no estímulo e apoio a estados e municípios para que cumpram as suas atribuições legais. Tal estímulo deverá assumir o formato de apoio técnico e financeiro, sobretudo, dado que grande parte dos municípios carece de pessoal capacitado para formular projetos de captação de recursos, para custear os programas a serem implantados.

Estados e municípios, por sua vez, de acordo com a nova lei devem: (i) elaborar, em um prazo relativamente curto, seus Planos Estaduais, Regionais ou Municipais; (ii) definir os responsáveis pela elaboração - obrigatoria - de seus Planos de Gerenciamento de Resíduos

e exercer o controle sobre tais planos; e (iii) abordar os aspectos dos resíduos gerados pelos equipamentos públicos, tais como escolas e unidades de saúde de gestão estadual ou municipal. Ou seja: além da gestão das atividades geradoras de resíduos, os entes federados também deverão formular políticas públicas e promover sua regulamentação, a fim de despertar incentivos e propiciar crédito. A elaboração e implantação dos Planos estaduais e municipais são, de acordo com a lei, condições para que o ente federado tenha “acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos”.

Compromissos do setor privado

No campo do setor privado, a lei elegeu setores produtivos que apresentam resíduos perigosos em seus componentes - agrotóxicos, pneus, eletroeletrônicos, pilhas e baterias, óleos lubrificantes e lâmpadas fluorescentes - para estruturar seus sistemas de logística reversa.

De acordo com a Lei nº 12.305, a logística reversa é um “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada”. A implementação e operacionalização da logística reversa poderá ocorrer por meio de três outros importantes instrumentos: acordos setoriais; regulamentos expedidos pelo Poder Público; ou termos de compromisso. Cabe ressaltar que qualquer instrumento a ser utilizado deverá ser submetido ao Comitê Orientador para Implantação de Sistemas de logística reversa, instituído recentemente e composto por cinco ministros de Estado: Saúde; Meio Ambiente; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e Fazenda. O Comitê é presidido pelo ministro do Meio Ambiente.

Dado o caráter recente da implementação do Marco Legal, ainda é cedo para avaliar seu impacto, mas o

desafio é certamente grande. A indústria deverá fazer acordos, parceiros, induzir soluções locais para o desmonte de equipamentos, pois há que se considerar o custo dessa logística. Ou seja, em alguns casos soluções locais serão mais viáveis; em outros casos, não. Ainda, os fabricantes enfrentarão desafios para incluir o alcance das metas definidas na implementação da logística reversa. O Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), a ser implementado pelo Governo, aglutinará os dados e controlará as metas definidas pelos setores públicos e privados, assim como informará a sociedade sobre a adequada gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos no Brasil.

Oportunidades

Dentre as oportunidades que podem ser identificadas nesse cenário, destaca-se a criação de novos empregos; a necessidade de profissionais e técnicos para o gerenciamento dos resíduos nas empresas; e a necessidade de novos fornecedores de bens e serviços - para atividades como elaboração de projetos e planos de gerenciamento de resíduos, serviços de coleta, destinação final, gestão, administração de sistema e de logística, reciclagem, triagem e beneficiamentos primários e finais.

Segundo a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), em 2009, quase metade do total de resíduos sólidos urbanos gerados, 22 milhões de toneladas, tiveram disposição inadequada. O Brasil gera diariamente 182.728 toneladas de resíduos sólidos urbanos. Desse total, 21.644 toneladas não são

sequer coletadas, mas sim abandonadas ou deixadas em terrenos baldios, córregos, rios ou outros locais inadequados. Os resíduos coletados podem chegar a mais de 161.000 toneladas ao dia: deste volume, 91.524 toneladas são depositadas em aterros sanitários; quase 70.000 toneladas não possuem destinação adequada; e mais de 31.000 toneladas são depositadas em lixões.

Em números anuais, reforçamos que são mais de 22 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos inadequadamente depositados.

A região Sul do Brasil destaca-se por recolher e tratar cerca de 80% dos resíduos gerados, em números absolutos. Mesmo assim, 20% ficam sem destinação adequada. Na região Sudeste, a destinação ambientalmente correta não chega a 30%, sendo essa região, pela situação econômica e social, aquela de maior potencial para se investir em tratamento de resíduos sólidos.

Por fim, existe a possibilidade de investimentos em pesquisas para proporcionar as soluções que serão demandadas pelo mercado. Cabe

ressaltar que, até então, pouco se investiu no Brasil em pesquisa para produção de equipamentos e processos que possibilitem a recuperação de forma eficiente e eficaz de materiais. Nesse novo cenário, soluções criativas e inovadoras deverão ser demandadas.

Esse novo marco regulatório atribui a responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos a todos: fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos - ou seja, o princípio da responsabilidade compartilhada.

Tudo isso deverá significar maior qualidade ambiental e de saúde para todos nós. Um grande ganho, sem dúvidas! As oportunidades estão relacionadas a um mercado em ascensão, mas sobretudo

a um novo modelo de sociedade, que deverá privilegiar processos produtivos mais limpos e gerar mais qualidade de vida para a população.

Segundo a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), em 2009, quase metade do total de resíduos sólidos urbanos gerados, 22 milhões de toneladas, tiveram disposição inadequada. O Brasil gera diariamente 182.728 toneladas de resíduos sólidos urbanos. Desse total, 21.644 toneladas não são sequer coletadas, mas sim abandonadas ou deixadas em terrenos baldios, córregos, rios ou outros locais inadequados.

* Diretora-presidente do Instituto de Desenvolvimento Integrado para Ações Sociais (Instituto Ideias), situado no estado do Espírito Santo.

O debate acerca do projeto de lei para a reforma do Código Florestal brasileiro constitui um dos temas de maior repercussão e polêmica nos últimos meses. Por regular a proteção das florestas e vegetação nativa no território brasileiro e, para tanto, impor limites ao uso da terra nas propriedades particulares, o diploma legal toca no difícil equilíbrio entre desenvolvimento econômico, preservação ambiental e proteção social nas áreas rurais. A votação do projeto aprovado em 24 de maio na Câmara dos Deputados foi adiada repetidas vezes e espera-se que o texto ainda sofra alterações em sua tramitação pelo Senado e sanção presidencial. Entre as preocupações e argumentos colocados, encontram-se críticas à possibilidade de anistia por desmatamentos ilegais já ocorridos, o impacto da proposta para o cumprimento dos compromissos internacionais do Brasil e a questão da segurança jurídica para os proprietários rurais. Na tríade de artigos a seguir, atores-chave - do governo, estudos do agronegócio e movimento ambiental - envolvidos no processo compartilham suas experiências e perspectivas acerca da estrutura e impacto da nova regulação.

O Código Florestal e o meio ambiente

Paulo Piau*

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.

Meio Ambiente é uma matéria absolutamente nova no contexto global: a primeira conferência mundial promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) foi realizada em Estocolmo (Suécia), em 1972. Para o Brasil, o grande despertar ocorreu com a Conferência da ONU conhecida como Rio-92.

Antes da Rio-92, o grito era de poucos ambientalistas na universidade - chamados de "ecoloucos" -, a quem devemos muito pelo despertar da consciência para a relevante questão ambiental. A partir da Rio-92, o clube dos ambientalistas aumentou gradualmente, contando com a Constituição Brasileira de 1988 que estabeleceu o meio ambiente como parte dos direitos fundamentais da sociedade. Isso proporcionou uma mudança de paradigma profunda para as relações sociais no Brasil.

Acrescenta-se que a legislação brasileira passa de uma condição de descumprimento sistemático para ser levada ao pé da letra, sobretudo pela ação determinada do Ministério Público. Aqueles que, ainda em 2010, desbravavam a mata atlântica, a caatinga, o cerrado e a floresta amazônica em nome de algum interesse da nação brasileira, passaram a ser obrigados a cumprir a legislação. Esta, por sua vez, contava com desconhecimento da sociedade dado que quase sempre fora criada nos gabinetes de Brasília, sem a devida participação da sociedade e do Congresso Nacional nas discussões e definições de direitos e obrigações. Exemplo disso foi a Medida Provisória n. 2.166/2008, que alterou o Código Florestal de 1965, após aprovada na Câmara dos Deputados, foi engavetada no Senado por pressão externa ao Palácio do Planalto. Como solução alternativa foi reeditada três vezes e consolidada como emenda constitucional.

O relatório atual da Comissão Especial de Código Florestal, assinado pelo deputado Aldo Rebelo (PC do B-SP), é fruto de visita a 20 estados brasileiros e de 70 audiências públicas que contaram com a participação de universidades, institutos de pesquisa, entidades de classe, organizações não-governamentais (ONGs) e outros segmentos da sociedade brasileira.

O conflito no processo de aprovação do relatório do deputado Aldo Rebelo existe porque busca o equilíbrio entre as esferas

ambiental, social e produtiva. É preservacionista e conservacionista com relação à biodiversidade, uma vez que traz clareza de responsabilidade para os produtores rurais e insere tais produtores na legalidade e em uma relação mais amistosa com o meio ambiente. É social, pois assegura a permanência de um milhão de agricultores no campo, sobretudo nas margens dos rios brasileiros. É produtivo, pois evita retirar do setor produtivo 83 milhões de hectares, atualmente responsáveis pela produção de alimentos, energia renovável e fibras.

Quem não quer entender esta lógica do relatório do deputado Aldo Rebelo são os que não o compreendem ou os vendilhões da nossa pátria, que trabalham pelo isolamento de nossa Amazônia e pela perda de competitividade da agricultura brasileira perante os nossos concorrentes.

O Brasil, com 500 milhões de hectares em vegetação nativa e 350 milhões de hectares em cidades, infraestrutura e produção agropecuária, pode ostentar a condição de país do futuro com a cadeia produtiva do agronegócio forte e com uma biodiversidade preservada para nós e para as gerações futuras.

A Lei em vigor do Código Florestal não tem como ser cumprida por interesse maior do povo brasileiro e, portanto, é hoje uma lei de péssima qualidade. A partir da aprovação do novo Código Florestal brasileiro, pode-se dizer que a lei que definirá o marco regulatório do meio ambiente rural brasileiro será de boa qualidade, pois terá condição de ser cumprida.

A partir daí é responsabilidade de toda sociedade, governo e sociedade civil organizada, educar, conscientizar, estimular, apoiar e promover a parceria entre todos, deixando de lado o velho comando e controle (lei, fiscalização e multa) para o regime de governança ambiental.

* Engenheiro agrônomo, deputado federal (PMDB-MG), representante de Negociação do Código Florestal no setor de alimentos da Câmara.

Código Florestal, produção e preservação

Rafael Poço*

No Brasil, o meio ambiente atravessa um momento delicado. Além da histórica deficiência em matéria de fiscalização, atualmente temos nos deparado com atropelos cometidos pelo próprio poder público, que tem flexibilizado e desrespeitado as normas ambientais para aprovação açodada de grandes empreendimentos - fato agravado em razão de projetos hidrelétricos de grande porte e de megaeventos esportivos, a serem realizados nos próximos anos. Nesse contexto, há dezenas de projetos de lei com a finalidade de enfraquecer a proteção ambiental no país.

No centro dessas investidas com vistas a desconstruir a legislação ambiental brasileira, tramita no Congresso Nacional um projeto de lei que prevê mudanças significativas no Código Florestal brasileiro. Em 24 de maio, o referido projeto foi aprovado na Câmara de Deputados, segue agora para o Senado e, finalmente, para apreciação presidencial.

O Código Florestal brasileiro foi aprovado em 1965 e alterado algumas vezes por decretos presidenciais. Ele dispõe sobre a importância das florestas existentes no país, reconhece sua utilidade para a conservação do solo e estabelece parâmetros e índices com vistas à preservação ambiental.

Existem dois instrumentos de maior relevância previstos no Código. O primeiro é a Reserva Legal, compreendida como a proporção de cada imóvel rural que deve ser mantida sem a remoção completa da vegetação, sendo permitidos alguns usos produtivos, como a extração de produtos florestais e a apicultura. Outro instrumento é a definição de Áreas de Preservação Permanente (APPs), que visam principalmente à proteção dos recursos hídricos, não permitindo que margens de rios e encostas íngremes, por exemplo, sejam utilizadas para qualquer atividade produtiva. As APPs são justificadas pela necessidade de conservação da biodiversidade e, nesse sentido, devem estar cobertas por vegetação natural.

A abundância de recursos naturais, a exuberância de biodiversidade e florestas, assim como a disponibilidade e qualidade de terras agriculturáveis acentua - e acalora - o debate sobre o uso da terra e a necessidade de compatibilizar desenvolvimento econômico, crescimento de produção, garantia de alimentação e empregos no campo e preservação ambiental no Brasil. Tais fatores levaram, ao longo dos últimos cinquenta anos, à construção de uma legislação ambiental sólida e reconhecida como das mais completas e robustas do mundo - em especial no que toca à preservação de florestas.

A Política Nacional do Meio Ambiente (1981), a Lei de Crimes Ambientais (1998) e o Código Florestal (1965) constituem um sistema articulado de defesa para as florestas e demais vegetações relevantes no Brasil. É esse sistema que está colocado em risco pelo atual projeto de revisão do Código Florestal.

A agropecuária brasileira

Para compreender essas iniciativas que fragilizam a legislação florestal brasileira, é preciso entender o uso do solo no

Brasil e os interesses a ele relacionados. O Brasil é um dos líderes mundiais na produção e exportação de vários produtos agropecuários. É o primeiro produtor e exportador de café, açúcar e etanol de cana-de-açúcar. Ainda, o país lidera, desde 2008, o *ranking* mundial de exportação de carne bovina - e as estatísticas apontam uma tendência crescente também para os próximos anos.

Apesar da conjuntura marcada pelo aumento da renda familiar, tanto no campo quanto na cidade - o que resulta no aumento do poder de compra e da demanda por alimentos -, o crescimento da produção agrícola destinada à exportação é muito superior ao da produção de alimentos destinados ao consumo interno, segundo dados do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

Além disso, há uma grande disparidade na distribuição de terras no país, o que exige tratamento diferenciado entre a produção decorrente da agricultura familiar e do agronegócio de modelo latifundiário. A agricultura familiar é responsável por boa parte da produção de alimentos do país; a quase totalidade é destinada ao mercado interno, com importante papel para a soberania alimentar e nutricional dos brasileiros. Segundo o censo agropecuário de 2006, os agricultores familiares forneciam 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, entre outros, apesar de suas propriedades ocuparem apenas 24% das áreas ocupadas pela agropecuária no Brasil.

De acordo com a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Associação Brasileira de Ciência (ABC), a agricultura brasileira pode se desenvolver para áreas de elevada aptidão agrícola atualmente ocupadas com pecuária extensiva. Esta atividade produtiva, que ocupa a maior parte das terras, pode se desenvolver pela intensificação e pelo ganho de produtividade¹. Ressalta-se que uma pecuária mais produtiva demanda menos área, leva ao mercado um produto de melhor qualidade, pode contribuir para a equalização dos preços da carne e certamente é menos prejudicial ao meio ambiente do que o sistema atual. De acordo com essa opção, aproximadamente 61 milhões de hectares podem ser utilizados para a expansão agrícola - quase o dobro de sua área atual. Assim, o desenvolvimento da agricultura não precisa das terras atualmente cobertas com vegetação natural para prosperar: a manutenção da proteção das florestas não afeta o abastecimento de alimentos para brasileiros e não impede o crescimento da produção, inclusive para exportação.

Agricultura familiar e proteção ambiental

O deputado Aldo Rebelo (PC do B-SP), relator do projeto do novo Código, e seus apoiadores ruralistas buscaram difundir um discurso sem fundamento, baseado nessa falsa dicotomia, e não raramente asseveraram que, sem alterações na legislação florestal, faltaria alimento para abastecer a população, e o Brasil passaria a "importar comida". Esse argumento está dissimulado pela (teórica) busca por proteção à agricultura familiar. A

postura arrogante associada a essa motivação infundada impossibilitou um debate mais abrangente e técnico sobre o tema.

O Código Florestal atual já prevê tratamento diferenciado aos agricultores familiares, por exemplo, ao permitir supressão de APPs para atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas em pequena propriedade familiar; ou ao prever o cômputo do plantio de árvores frutíferas ornamentais ou industriais com espécies exóticas para compensação da área de Reserva Legal; ou, ainda, ao prever apoio técnico do órgão ambiental estadual competente à recomposição de Reserva Legal. Mesmo a Reserva Legal pode ser utilizada sob o regime de manejo florestal, o que constitui um potencial gerador de empregos e de desenvolvimento da agricultura familiar.

Além disso, a Lei de Política Agrícola (No. 8.171), aprovada em 1991, estabelece permissão para recomposição de Reserva Legal em até 30 anos e prevê incentivos concedidos pelo poder público ao proprietário rural que preservar e conservar a cobertura florestal nativa existente na propriedade, recuperar com espécies nativas ou ecologicamente adaptadas as áreas já devastadas de sua propriedade, entre outros.

Não há dúvidas de que, aos agricultores familiares, deve ser provido maior suporte pelo poder público - e nenhuma entidade ambientalista se opõe a esse entendimento. Diversamente, o que se defende é que esse suporte deve ser promovido por meio de políticas públicas sérias e permanentes, que envolvam: incentivos financeiros para aumento da produtividade, garantia do escoamento da produção e pagamento por serviços ambientais. Fragilizar a legislação ambiental, reduzindo áreas de proteção e permitindo ocupação em áreas que hoje devem ser preservadas e, principalmente, desconsiderando passivos ambientais, não é o rumo adequado para solucionar o problema. No entanto, esse foi exatamente o caminho seguido por Aldo Rebelo e pelos demais interessados nas alterações da legislação ambiental.

A proposta de alteração do Código confirma, ainda, uma triste realidade sob o aspecto de políticas públicas no Brasil: muito embora a legislação brasileira de preservação ambiental seja primorosa, sua aplicação e fiscalização - quando ocorrem - são ineficientes e abrem margem a inúmeros questionamentos sobre sua efetividade e abrangência.

“Pegadinhas”

O projeto aprovado prevê alterações estruturais na Lei, por vezes a partir de mudanças completas da redação, por vezes por meio da substituição de uma única palavra - o que chamamos “pegadinhas”. Por essa razão, o projeto precisa ser refutado integralmente, já que alterações pontuais podem torná-lo ainda mais confuso e dificultar sua aplicação.

Apenas a título de exemplificação, a seguir serão apontados alguns dos retrocessos ambientais contidos no projeto de lei relatado por Aldo Rebelo.

Uma das “pegadinhas” está na criação da “área rural consolidada”. A figura é, por natureza, contraditória. No Brasil, existem as “áreas urbanas consolidadas”, compreendidas como aquelas onde não é possível recomposição de áreas naturais. Isso deve-se ao fato de que, uma vez estabelecidas, as edificações e a infraestrutura urbanas são de difícil reversibilidade

e, por isso, a solução é a compensação. Todavia, o mesmo não ocorre, via de regra, no caso das áreas rurais, onde é natural a alteração do estado do solo, já que, em período de colheita, a área fica disponível para novas plantações e/ou recomposição.

Além desse aspecto, o próprio conceito de área rural consolidado no projeto aprovado na Câmara, abre margem a abusos. O texto atual prevê o seguinte conceito: “área de imóvel rural com ocupação antrópica pré-existente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio”. Ora, a expressão “pré-existente” dispensa a necessidade de comprovação sobre a “consolidação” da área, exigindo apenas prova de que tenha ocorrido antes da data prevista. Importante ressaltar que mesmo a existência de edificações não implica necessariamente o reconhecimento da área como área consolidada. É assim que ocorre em áreas urbanas, onde o que se leva em conta é a possibilidade de reversibilidade das ocupações.

A discussão sobre a efetiva existência e sobre o conceito “área rural consolidada” é importante, pois o projeto aprovado na Câmara contém dispositivos que admitem regularização e adequação dessas áreas, dispensando a recomposição de vegetação, ainda que localizadas em APPs. Além disso, o projeto aprovado possibilita a manutenção das atividades ali realizadas, a exemplo de atividades que integrem agricultura, pecuária e silvicultura (denominadas “agrossilvopastoris”).

Dessa forma, o texto aprovado anistia ilegalidades ocorridas até 22 de julho de 2008 - data cuja escolha carece de fundamentação jurídica, segundo a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Ou seja, nos termos do projeto, após a criação dos Programas de Regularização Ambiental pela União, Estados ou Municípios, os proprietários que inscreverem suas propriedades e aderirem ao Programa, terão suspensas as sanções decorrentes de infrações cometidas até 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em áreas de Reserva Legal, APPs e áreas de uso restrito. Cumpridas as exigências de termos de compromisso no âmbito do Programa de Regularização, as multas serão perdoadas e os crimes cometidos deixam de ser puníveis. O prazo para que proprietários formalizem adesão ao Programa pode ser prorrogado reiterada e ilimitadamente por “ato do Poder Executivo”, o que significa dizer que governadores de Estados, por exemplo, poderão permanentemente manter suspensas a aplicação de multas e penalidades pelas infrações cometidas, ao adiarem o prazo para inscrição.

Além disso, os proprietários que sempre cumpriram a Lei devem continuar cumprindo, mesmo sem qualquer benefício como incentivo para continuar a preservar. Já os que não a cumpriram e estarão dispensados de recompor serão beneficiados com a dispensa. Assim, o projeto cria uma injustiça ao premiar a indolência ou, no mínimo, não buscar revertê-la. A anistia de recomposição das áreas de Reserva Legal pune o proprietário rural que está cumprindo a legislação atual, uma vez que haverá uma tendência de desvalorização de seu imóvel, o que fica claro no exemplo apresentado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): “dois imóveis vizinhos com áreas idênticas, sendo que um deles preservou

integralmente sua reserva legal e o outro suprimiu toda a vegetação para exploração agropecuária”. Vigorando a regra proposta pelo projeto de lei, um investidor com interesse na compra de um imóvel para exploração agropecuária preferirá o segundo imóvel, uma vez que ele estará legalmente regular e com uma área explorável maior. Se, pelo contrário, a atual legislação for mantida e efetivamente cumprida, o investidor preferirá o primeiro imóvel, uma vez que não precisará investir em recuperação.

Compensação e dispensa de Reserva Legal

Com relação às áreas de Reserva Legal, o projeto prevê a possibilidade de compensação de áreas não preservadas por meio de aquisição de terreno equivalente, mesmo que ocorra em outra unidade de Federação ou, ainda a compensação por meio do pagamento de valores a fundo público, o que representa trocar áreas que deviam ser protegidas por valores em dinheiro.

Uma das questões mais polêmicas - e negativas - do projeto em trâmite é a dispensa da necessidade de recompor a Reserva Legal para as propriedades de até quatro módulos fiscais. A depender da localidade do terreno, estará desobrigada a recomposição em propriedades de até 400 hectares. Esse critério carece de fundamento jurídico e, embora o relator argumente que esse dispositivo visa a beneficiar e permitir a “sobrevivência” de pequenos agricultores que seriam prejudicados pela preservação, a referência ao tamanho do terreno - e não à condição do proprietário - abre margem à concessão do benefício para donos de terra que não dependam da agricultura para sua subsistência.

O abatimento da APP para fins de cômputo de Reserva Legal - atualmente previsto para exceções -, que poderia ser importante para casos de recomposição, torna-se regra (desde que não “implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo”), o que terá efeito direto no aumento dos desmatamentos e, mais uma vez, colocará em desvantagem os que cumpriram a Lei no que tange à área produtiva do terreno - ou seja, que mantiveram a Reserva Legal e a APP.

Estudos científicos indicam que a preservação das áreas de Reserva Legal como serviço ambiental possibilitaria o aumento na produtividade agrícola, em especial devido à polinização.

Aumento de emissões de gases estufa

Outra preocupação relativa à aprovação do projeto refere-se aos compromissos assumidos pelo Brasil em matéria de mudanças climáticas. Segundo estudo do Observatório do Clima, se o projeto for aprovado, existe um risco potencial de quase 7 bilhões de toneladas de carbono serem lançadas na atmosfera, o que pode comprometer gravemente a meta brasileira de redução de emissões estipulada na Política Nacional de Mudanças Climáticas.

Igualmente, de acordo com o IPEA, a recomposição da Reserva Legal desmatada compensaria a emissão de 3,15 bilhões de toneladas de carbono, o que seria suficiente para cumprir por aproximadamente quatro anos a meta de redução de

emissão por desmatamento assumida pelo governo brasileiro. No Acordo de Copenhague, o Brasil assumiu o compromisso de reduzir, em 2020, suas emissões em aproximadamente 1 bilhão de toneladas de gases estufa.

Com o objetivo de cumprir o compromisso assumido internacionalmente de reduzir emissões no setor agropecuário, o próprio governo brasileiro criou o crédito rural chamado Agricultura de Emissão de Baixo Carbono (conhecido como Agricultura ABC) e vem desenvolvendo o Plano ABC, que engloba diversas práticas agrícolas para redução de emissões, como a integração lavoura-pecuária, recuperação de pastos e reflorestamento. A aprovação do projeto de lei iria na contramão de tais iniciativas.

A necessidade de um debate democrático

É preciso que haja amplo debate sobre a reforma da legislação ambiental brasileira, que conte com participação popular maciça e que considere as contribuições apresentadas por cientistas e técnicos. Mudanças de tamanha importância - que envolvam as necessidades de toda a população e riscos à imagem internacional do país - não podem se limitar a atender interesses pontuais de setores empresariais, em especial quando envolvem grandes proprietários de terra, comprometidos com um modelo atrasado de produção e indispostos a mudar essa realidade - como ficou demonstrado na postura de latifundiários envolvidos com o agronegócio baseado no monocultivo e na degradação ambiental.

Se aprovado da maneira como está, o projeto acarretará prejuízos para a defesa das florestas, da biodiversidade e dos recursos naturais e colocará o Brasil em situação constrangedora perante grande parte dos países no mundo. Em 2012, o país sediará a Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) para Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) e, caso o projeto não seja rechaçado pelos senadores ou pela presidenta Dilma Rousseff, não teremos nada a apresentar senão conflitos internos nos quais continuam prevalecendo os interesses do crescimento econômico a qualquer custo, em detrimento de um debate sério e bem disposto rumo à sustentabilidade. Ainda, estará atestada a incoerência de sediar um evento destinado a tratar, em nível global, de questões que o país sequer consegue conciliar internamente.

A reforma do Código Florestal reacende a necessidade de um debate mais amplo sobre o desenvolvimento sustentável para o Brasil e para o mundo, que envolva mudança nos modelos de produção e consumo (notadamente sobre a produção agrícola e o novo paradigma para alimentação da população mundial). Até lá, enquanto tivermos que enfrentar interesses pontuais e imediatistas, descompromissados com o bem estar e com equilíbrio socioambiental, continuaremos “apagando incêndios” e lutando para conseguir o “menos pior” para o futuro.

* Advogado, Assessor de projetos do Instituto Vitae Civilis para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz. Membro do Coletivo Ecologia Urbana e integrante da Coalizão SOS Florestas.

1 Segundo a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Brasil pode passar de 1,1 para 3 cabeças por hectare.

O novo Código Florestal no plano internacional

Rodrigo C. A. Lima*

As discussões sobre o texto do novo Código Florestal e sua aprovação na Câmara, em 24 de maio último, geraram uma enxurrada de críticas sobre a reforma da Lei florestal brasileira. Dentre elas, encontram-se argumentos de que a lei trará prejuízos às metas de redução de desmatamento e, por isso, aos compromissos do Brasil frente à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês); causaria danos à biodiversidade; e prejudicaria a sustentabilidade dos produtos brasileiros no exterior.

Cabe deixar de lado o contexto de antagonismos criado pelos debates sobre o Código e analisar como as novas regras - que provavelmente serão modificadas pelo Senado - serão harmonizadas com os tratados internacionais de que o Brasil faz parte, como a UNFCCC, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

O Código Florestal e as mudanças climáticas

O Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, as ONGs e cientistas brasileiros que participam do Painel Intergovernamental

sobre Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês) criticam a reforma do Código sob o argumento de que, se o texto aprovado for mantido, o Brasil não conseguirá cumprir a meta de redução de desmatamento na Amazônia (80%) e no Cerrado (40%) até 2020. Esse raciocínio é errôneo, já que o não cumprimento da meta só ocorrerá se houver crescimento abrupto do desmatamento, ao longo de vários anos, retomando as médias acima de 15.000km² anuais - o que foge à tendência apontada desde 2006.

O novo Código não visa a abrir espaço para mais desmatamentos, mas sim readequar a Lei atual, que foi continuamente modificada ao longo dos anos e não contempla a real ocupação do território brasileiro; estabelecer as regras e exceções para as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e para a Reserva Legal; bem como fomentar a regularização ambiental das propriedades rurais. A insegurança jurídica trazida pelo Código de 1965, cuja última alteração foi feita em 2001 pela Medida Provisória No. 2.166-67, é um dos elementos que desestimulam a regularização dos produtores, ponto central a ser endereçado pelo novo Código.

	Média de desmatamento em 2020 (Km ²)*	Redução até 2020 (80%)	Redução/ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	19.535	15.628	1.563	17.972	16.409	14.847	13.284	11.721	10.158	8.595	7.033	5.470	3.907
Milhões Toneladas C/ha**	258.449												
Milhões Toneladas CO ₂ eq**	947.649	758.119	75.812	871.837	796.025	720.213	644.401	568.589	492.777	416.965	341.153	265.342	189.530

* Projeção de desmatamento de acordo com o Decreto No. 7.390/2010.

** Valor médio das emissões de dióxido de carbono por unidade territorial de acordo com o 2º Inventário Brasileiro de Emissões Antrópicas por Fontes e Remoções por Sumidouros de Gases de Efeito Estufa (132,3 tonC/ha).

** Fator de equivalência para CO₂eq, 44/12.

A meta brasileira de redução de emissão de carbono foi anunciada na 15ª Conferência das Partes (COP, sigla em inglês), realizada em Copenhague (Dinamarca), em dezembro de 2009, e a forma de calculá-la foi publicada no final de 2010 pelo Decreto No. 7.390/2010. A meta não se baseia em um corte absoluto de 80% sobre a área desmatada em um ano específico. Ao contrário, adota uma taxa média de desmatamento para 2020, baseada em períodos históricos, e calcula a redução de 80% e 40%, com o objetivo de atingir uma redução de emissões de até 660 milhões de toneladas de CO₂/eq¹.

Considerando uma taxa de desmatamento na Amazônia de 19.535 Km² hectares em 2020 - que, na realidade, é superestimada em relação aos números dos últimos cinco anos -, a redução necessária para cumprir a meta seria de 15.628 Km², permitindo reduzir até 758.118.850 toneladas de CO₂eq. Dividida por 10 anos, resultaria numa redução de 1.563 km²/ano, o que é muito factível de acontecer, tendo como parâmetro a redução do desmatamento observada nos últimos anos.

Além disso, a tese de que a reforma do Código prejudicará essa meta desconsidera que a nova lei florestal gerará recuperação de APPs e de Reserva Legal, e favorecerá a conservação de áreas passíveis de desmatamento legal, via a compensação da Reserva Legal, que obrigatoriamente se dará em florestas que não estejam cumprindo função de APPs e de Reserva Legal.

Dois pontos são essenciais para tanto: *i)* definir as exceções quanto à recuperação de APPs, nos casos de pequenos agricultores e de certas culturas (como café, uva, maçã e arroz); e *ii)* adotar uma regra clara sobre a recomposição de APPs - medidas que trarão benefícios enormes em termos de biodiversidade e criação de estoques de carbono. Nesse sentido, a redução gradual do desmatamento, somada ao desmatamento evitado, contribuirá, ainda mais, para o Brasil cumprir suas metas.

Uma análise inicial feita pelo Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icne), assumindo a compensação de 42 milhões de hectares de Reserva Legal e os estoques de carbono de cada região², concluiu que se pode chegar a emissões evitadas de até 9,5 bilhões de toneladas/CO₂ equivalente³.

É preciso esclarecer que o desmatamento legal continuará previsto na futura lei, independentemente da pressão pelo desmatamento zero, exercida principalmente pelos países desenvolvidos (PDs). Se a ideia fosse essa, a reforma do Código seria pautada pela proibição a todo desmatamento. No entanto, apesar desse discurso, muito evidente nas reuniões e negociações da UNFCCC e da CDB, a conversão de áreas aptas para a agricultura não será proibida: deverá continuar em menor escala, mas não chegará a zero.

Dados do Icne estimam que a expansão da produção de alimentos deva gerar demanda por 5,9 milhões de hecta-

res que serão convertidos para agricultura até 2022. É importante notar que esse número é a metade da área desmatada na Amazônia e no Cerrado em 2009. Essa pequena expansão é possível considerando-se, concomitantemente, a recuperação de áreas degradadas e principalmente a intensificação das pastagens, liberando milhões de hectares para outras atividades agrícolas.

Nesse cenário, não é possível considerar insustentável o produtor que cumprir as regras das APPs e da Reserva Legal e que, por isso, possa desmatar legalmente parte de sua propriedade. Vale salientar, ainda, que a compensação da Reserva Legal deverá se tornar uma das formas de evitar desmatamento.

É preciso esclarecer que o desmatamento legal continuará previsto na futura lei, independentemente da pressão pelo desmatamento zero, exercida principalmente pelos países desenvolvidos (PDs). Se a ideia fosse essa, a reforma do Código seria pautada pela proibição a todo desmatamento.

Biodiversidade e o Código Florestal

Outra posição, amplamente divulgada, argumenta que a modificação do Código Florestal trará impactos negativos à biodiversidade. Parte-se da premissa de que o novo texto incentivará desmatamentos, quando, na realidade, deverá regular o uso da terra, pautando-se pela regularização ambiental, que envolverá recuperação de APPs, e recuperação ou compensação de Reserva Legal.

Nesse sentido, é válido considerar que a recuperação de APPs trará muitos benefícios em termos de biodiversidade e de formação de estoques de carbono. Mesmo que determinadas APPs consolidadas sejam reconhecidas - o que deverá ocorrer no caso de culturas como café e uvas -, espera-se que o novo Código exija a recuperação de milhões de hectares de APPs, fato que não pode ser negligenciado de forma alguma.

OMC e lei florestal

Um argumento contrário ao novo Código relaciona a suposta permissão para desmatar a possíveis barreiras comerciais que os produtos brasileiros enfrentariam no exterior. Assume-se a perspectiva de que, com a nova lei, o desmatamento aumentará, e que as demandas por sustentabilidade dos demais países tenderiam a se tornar mais estritas, o que levaria à criação de barreiras ao comércio e prejuízos à imagem do país.

Não apenas a tese sobre o aumento do desmatamento está equivocada, como também a de que barreiras dessa natureza seriam questionáveis na OMC. Até que ponto a redução do desmatamento seria necessária para proteger o meio ambiente? Essa seria a primeira pergunta a se levantar ao país que quisesse aplicar alguma restrição ou discriminação.

Apesar de a OMC permitir adoção de medidas destinadas a proteger o meio ambiente, com base no Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT, sigla em inglês) e no Artigo XX do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês), a agenda verde, sustentada por demandas ligadas a carbono (desmatamento, conteúdo de carbono nos produtos etc.) e biodiversidade, ainda não foi testada na OMC, via Órgão de Solução de Controvérsias.

Um ponto intrigante que conta a favor do Brasil é que, apesar de ser possível desmatar legalmente, para cumprir com a APP e a Reserva Legal, a produção de alimentos e de energia não seja feita em regiões que abriguem vegetação nativa, representando valores de biodiversidade, água e carbono que poucos países do mundo possuem. Esse diferencial não é considerado, mas seguramente seria um forte argumento diante de demandas sobre sustentabilidade.

Considerações finais

O primeiro ponto a ser esclarecido é que o novo Código Florestal não propõe legitimar mais desmatamentos além do desmatamento legal previsto na Lei atual. O novo Código não coloca em risco os compromissos brasileiros perante tratados ambientais; ao contrário, tende a reforçar seu cumprimento. Além disso, a teoria de que a nova lei comprometerá o Brasil na Rio +20 em 2012 é enviesada: a nova regulamentação deverá criar, pela primeira vez, uma governança de uso da terra, que incentive a regularização, traga regras claras sobre áreas que devem ser protegidas e crie segurança em relação à Lei florestal.

Outro fruto da reforma do Código, que deve ser seriamente considerado é o papel da União, dos Estados e dos Municípios em coibir, monitorar, e fomentar políticas públicas voltadas ao combate do desmatamento. A adequação não se resume apenas ao cumprimento das regras de APPs e da Reserva Legal: ela presume também a regularização fundiária, a delimitação de áreas públicas e terras devolutas e a efetiva proteção das Unidades de Conservação.

O Senado deverá rever alguns pontos do texto aprovado, principalmente em relação às APPs. É importante que os pontos ainda sensíveis do texto sejam amadurecidos, para que, com a aprovação do novo Código, se crie a base para a nova governança de uso da terra do país. Somente dessa forma, será possível equilibrar produção agrícola e conservação ambiental, pontos extremamente relevantes para o Brasil.

* Advogado, gerente-geral do Icone.

1 Em janeiro de 2010 o Brasil submeteu ao Secretariado da UNFCCC as ações de mitigação que deverá implementar para reduzir até 38,9% das emissões projetadas até 2020, conforme compromisso assumido pelo Presidente Lula na COP 15. Pelo Decreto No. 7.390/2010, que regulamenta a Política Nacional sobre Mudança do Clima, a redução de 80% na Amazônia e de 40% no Cerrado poderia levar a reduções de emissão de até 1.016 milhões de toneladas de CO₂eq.

2 Dados de estudo elaborado por Gerd Sparovek, ESAL/USP, 2010.

3 Ver: Icone. *Agricultura, Conservação Ambiental e a Reforma do Código Florestal*. Abr. 2011.

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

JULHO

- 1 Cepal - 12ª Edição da Escola de Verão sobre Economias Latino-americanas. Santiago, Chile
- 4 OCDE - Fórum do Leste: crescimento competitivo para políticas de emprego de qualidade, soluções e estratégias para desenvolvimento e emprego. Roma, Itália
- 4 e 5 Unctad - Primeira Reunião da Unctad e do Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe sobre Comércio e Competitividade. Bogotá, Colômbia
- 4 a 29 UN/Ecosoc - Sessão Substantiva de 2011. Genebra, Suíça
- 6 OMC - Reunião do Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente. Genebra, Suíça
- 6 a 8 OCDE - 2ª Conferência sobre Novas Diretrizes Econômicas e de Bem-estar Social. Paris, França
- 7 Cepal - Conferência Magistral "Nova Arquitetura Financeira Regional". Santiago, Chile
- 18 e 19 OMC e OCDE - 3ª Conferência *Global Review: Aid for Trade*. Local: Genebra, Suíça
- 20 OMC - Reunião do Órgão de Solução de Controvérsias. Genebra, Suíça
- 25 Cepal - Seminário sobre Estado e Desenvolvimento. Santiago, Chile
- 26 Unctad - Lançamento do *World Investment Report*. Genebra, Suíça
- 27 e 28 OMC - Reunião do Conselho Geral. Genebra, Suíça

AGOSTO

- 8 Cepal - Seminário Internacional "As Nações Unidas e a Governança Global". Santiago, Chile
- 22 Cepal - Diálogo Latino-americano sobre o Financiamento de Eletricidade de Baixo Carbono. Santiago, Chile
- 22 a 26 OCDE - Reunião da Cúpula Mundial sobre Ecocidades. Montreal, Canadá
- 29 CEPAL - Seminário Internacional "Rumo ao desenvolvimento inclusivo na América-Latina e Caribe". Santiago, Chile

PUBLICAÇÕES

Almeida, Juliana; Fulponi, Linda; Shearer, Matthew. *Regional Trade Agreements: treatment of agriculture*. OECD Food, Agriculture and Fisheries, Working Papers No. 44, mai. 2011.

Arana, Mario; Gallagher, Kevin *et al.* *Reforming US FTAs for Environmental Protection*. Woodrow Wilson International Center, 2011.

Babcock, Bruce. *The impact of US biofuel policies on agricultural prices: options for addressing volatility*. ICTSD, jun. 2011.

Ballesteros, Athena; Fu-Bertaux, Xing *et al.* *Grounding Green Power: bottom-up perspectives on smart renewable energy policy in developing countries*. World Resources Institute, mai. 2011.

Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS). *Mapping Hotspots of Climate Change and Food Insecurity in Global Tropics*. CGIAR Study, jun. 2011.

Cottier, Thomas; Elsig, Manfred. *Governing the World Trade Organization*. Cambridge University Press, mai. 2011.

Herreros, Sebastián. *The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement: a Latin American perspective*. United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), mar. 2011.

Moon, Suerie. *Meaningful Technology Transfer to LDCs: a proposal for a monitoring mechanism for TRIPS Article 66.2*. ICTSD, jun. 2011.

Moreno, Luis Alberto. *La década de América Latina, una oportunidad real*. BID, mai. 2011.

Najam, Adil (ed.). *Beyond Rio+20: governance for a green economy*. The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future - Boston University, mar. 2011.

Rio+20. *A Pocket Guide to Sustainable Development Governance*. Rio+20 Stakeholder Forum and Commonwealth Secretariat, jul. 2011.

Tangermann, Stefan. *Policy Solutions to Agricultural Market Volatility: a synthesis*. ICTSD, jun. 2011.

UNEP. *Towards a Green Economy: pathways to sustainable development and poverty eradication*. UNEP, 2011.

Wilson, Emma; Kuszewski, Judy. *Shared Value, Shared Responsibility*. International Institute for Environment and Development, abr. 2011.

World Bank. *Biocarbon Fund Experience: insights from afforestation / reforestation clean development mechanism projects*. World Bank, mai. 2011.