

- 1 A política de projetos energéticos no Brasil
Kathryn Hochstetler
- 4 Os primeiros dez anos da China no Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC
Pablo Bentes
- 6 Rio+20: florestas e “economia verde”
- 8 WWF e Ano Internacional de Florestas: é hora de virar a página
Rodney Taylor
- 10 Preferências e protecionismo: desafios do comércio Brasil-UE frente à crise
- 13 Oportunidades e desafios para IEDs após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa
Juan Pablo Arístegui
- 15 A delegação brasileira e as negociações internacionais sobre exceções e limitações aos direitos autorais
Joana Varon Ferraz

A política de projetos energéticos no Brasil

Kathryn Hochstetler*

Desde os apagões ocorridos em 2001, as necessidades energéticas do Brasil têm ocupado posição de destaque na agenda política nacional. A recente e esperada expansão econômica torna o crescimento do fornecimento de energia ainda mais importante. Mas por qual matriz energética se optará? Como seus riscos e benefícios serão avaliados? Como os cidadãos podem desempenhar um papel importante na tomada de decisão? A hidrelétrica de Belo Monte e as reservas de petróleo do pré-sal são dois projetos em discussão - e fornecem respostas muito diferentes para essas questões.

Os debates políticos em torno de grandes projetos energéticos tendem a ocorrer de forma polarizada. Coalizões contrárias alertam sobre os riscos e perigos da opção energética e identificam determinados indivíduos e grupos como prováveis “perdedores” caso o projeto seja implementado. Tais argumentos são frequentemente evocados por ambientalistas e populações afetadas e podem contar com o apoio de atores governamentais e internacionais. No Brasil, o Ministério Público é muitas vezes um aliado importante desse grupo.

Coalizões favoráveis são menos visíveis e trabalham conjuntamente para avançar seu projeto, destacando os benefícios da energia produzida para a sociedade. Empresas de construção civil, operadores de energia e agências estatais e industriais normalmente

compõem o núcleo das coalizões favoráveis. O processo de licenciamento ambiental tornou-se um eixo recorrente de enfrentamento entre essas duas coalizões - daí sua importância para os debates sobre energia e desenvolvimento no Brasil.

Múltiplas versões de Belo Monte

Uma versão inicial da hidrelétrica de Belo Monte (então chamada de Kararaô) foi proposta na década de 1970, somando-se a outras centenas de grandes barragens concebidas durante o período de políticas desenvolvimentistas. À época, uma coalizão contrária, formada por povos indígenas e ambientalistas, convenceu o Banco Mundial a retirar o financiamento para esse projeto no final da década de 1980. O projeto foi retomado em

Você sabia?

De acordo com um estudo recente do Pnuma, ecossistemas florestais biologicamente ricos fornecem abrigo, alimento, emprego, água, medicamentos e segurança para mais de 1 bilhão de pessoas, bem como regula o nosso clima. A tabela abaixo indica o número de pessoas empregadas no setor florestal.

Empregos gerados por florestas

Dimensão	Estimativa (em milhões de pessoas)
Grupos Indígenas (dependentes de florestas)	500 - 1.200
Pessoas dependentes de produtos agroflorestais	71 - 588
Pequenas empresas informais (nas florestas)	30 - 140
Emprego formal em florestas (processamento de madeira/papel e celulose)	14
Emprego formal na indústria moveleira	4
Total	119 - 1.420

Fonte: Pnuma - Florestas na Economia Verde



International Centre for Trade
and Sustainable Development

Editorial

Estimado(a) leitor(a),

À medida que as discussões acerca da agenda do desenvolvimento assumem posição privilegiada na pauta das negociações multilaterais, destacam-se avanços em áreas específicas da 2a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), bem como da Organização Mundial de Propriedade Intelectual.

Em vista da magnitude e centralidade dos temas a serem tratados na Rio+20, torna-se necessário intensificar a mobilização dos diversos setores da sociedade, a fim de definir a agenda e aprofundar propostas e tópicos. Com vistas a contribuir nesse sentido, esta edição do *Pontes* apresenta dois artigos na temática de florestas, ambos sob a ótica da economia verde - um dos eixos centrais para os debates da Conferência.

O primeiro deles apresenta uma visão ampla sobre o papel das florestas na transição para uma economia verde, com base em estudos das principais organizações internacionais envolvidas com o tema. O texto destaca as distintas visões sobre esse papel e a necessidade de elaborar um sistema de governança para o setor florestal que permita implementação específica em cada país, com monitoramento e apoio internacionais.

O artigo de Rodney Taylor, diretor de florestas da WWF, complementa a análise, com base no relatório *Florestas Vivas* produzido pela referida organização não-governamental. O documento volta-se também à transição a um novo modelo de gestão florestal sustentável, no qual se projeta a conciliação entre preservação e exploração de atividades econômicas, tais como a agricultura e a produção de biocombustíveis.

No campo da propriedade intelectual, o artigo de Joana Varon aponta os progressos realizados em direção à ampliação das exceções e limites aos direitos autorais para pessoas com deficiência - movimento alinhado à incorporação de uma perspectiva desenvolvimentista na agenda da OMPI. O artigo ressalta a importante atuação do Brasil para esse passo, contudo ressalva o descompasso entre a postura progressista junto à organização e a fragilidade da legislação doméstica.

Ainda nesta edição, Pablo Bentes faz um balanço da participação da China em cotenciosos no âmbito da Organização Mundial do Comércio. A análise da sua atuação como litigante revela a evolução da potência emergente após uma década de sua adesão ao sistema multilateral do comércio.

Por fim, em atenção ao agravamento da crise econômica na Europa, o editorial deste número coloca em perspectiva a adoção de controversas medidas comerciais contempladas pela União Europeia, com forte potencial para o comércio com o Brasil em setores estratégicos para o país.

Esperamos que aprecie a leitura.

A Equipe Pontes

finais da década de 1990 e reformulado para ter um reservatório menor e desviar a água para novos canais artificiais. De qualquer forma, Belo Monte ainda será a terceira maior planta hidrelétrica do mundo.

A coalizão contrária mobilizou-se novamente contra a nova versão da barragem, desta vez usando o Ministério Público e o processo de licenciamento ambiental para impedir a construção. Dez processos judiciais levantaram preocupações sobre o projeto, com destaque para problemas procedimentais e para a ausência de consultas adequadas junto às populações locais durante o licenciamento. Embora os desafios judiciais tenham postergado o início do projeto por mais de uma década, a construção começou em junho de 2011.

Para resumir os argumentos sobre o novo projeto, as coalizões de oposição destacam a inadequação das consultas públicas e a resistência constante de moradores da região que serão deslocados. Eles temem o desmatamento associado à construção, bem como a migração para a região, além dos efeitos decorrentes da construção do próprio reservatório. Alguns cientistas argumentam que as emissões de gases-estufa dos reservatórios hidrelétricos brasileiros são ainda maiores do que as usinas termelétricas. A oposição ao projeto também questiona se a planta será economicamente viável durante períodos de seca, já que a nova versão apresenta um reservatório pequeno e dependente de chuvas.

De acordo com as partes favoráveis ao projeto, a barragem inundará apenas 0,04 km² por megawatt instalado - em contraste com uma média nacional de 0,44 km² - e nenhuma área indígena será inundada. Argumenta-se que o desmatamento da Amazônia será proporcionalmente pequeno e haverá amplo espaço para conservação em outras partes da floresta. Ainda, a rede elétrica nacional pode lidar com as variações sazonais da produção. Por fim, aponta-se que outros meios de geração de energia são duas vezes mais caros e “sujos” do que as hidrelétricas.

Processo de consulta adequado? Uma disputa em andamento

No centro dos debates mais acalorados, está a questão sobre se o governo ouviu adequadamente os moradores locais na aprovação do projeto. O processo de consulta começou somente após a avaliação do impacto ambiental ter sido entregue ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), entidade que se ocupa de licenciamentos no Ministério do Meio Ambiente (MMA). No entanto, segundo dados do Ibama, mais de 4.400 pessoas compareceram a quatro audiências públicas e levantaram 682 questões durante as discussões, que duraram 30 horas. Nessa mesma linha, a Fundação Nacional do Índio (Funai) afirma que as populações indígenas foram adequadamente consultadas no processo. O governo argumenta, ainda, que o planejamento de um reservatório menor, dentre outras mudanças, surgiu como resposta às demandas populares. Adicionalmente, o governo pagará aos municípios US\$ 50 milhões ao ano e investirá US\$ 1,87 bilhão em medidas de compensação social e ambiental.

De qualquer forma, a resistência continua: quando a concessão de eletricidade foi leiloada, lideranças indígenas ameaçaram travar uma “guerra” com vistas a interromper o projeto. Até o momento, a coalizão favorável não logrou transformar as medidas de compensação em promessas confiáveis às partes envolvidas. Funcionários do Ibama reconheceram que o governo federal possui um problema de credibilidade na região, dado o histórico de assumir promessas que não são cumpridas.

Em 1º de abril último, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA) pediu ao Brasil que suspendesse a construção de Belo Monte, a fim de permitir novas consultas. Mais precisamente, a CIDH solicitou a realização de uma avaliação social e ambiental mais concisa e traduzida para línguas indígenas, de modo a ampliar o alcance do documento. A medida tomada pela Comissão partiu de uma queixa apresentada por indígenas locais e regionais e por grupos ambientalistas, de direitos humanos e religiosos.

O governo brasileiro respondeu energicamente à recomendação da CIDH, argumentando que tal conduta apenas seria relevante na ausência de oportunidades internas de influenciar os debates, o que não foi o caso. O governo suspendeu sua contribuição anual à Comissão, e o Senado proferiu, com ampla margem de apoio, um voto de censura. Não obstante, o governo deu continuidade ao processo de implementação de Belo Monte e emitiu, em 1º de junho deste ano, a terceira e última licença ambiental; a construção teve início não muito tempo depois.

Restam dois caminhos à oposição: a Corte Interamericana de Direitos Humanos pode assumir a questão; e o Ministério Público Federal do Pará, que instaurou um novo processo contra a barragem, pode ser bem-sucedido em sua iniciativa. O caminho legal enfrentará dificuldades,

já que a oposição ao projeto de Belo Monte precisa apresentar argumentos persuasivos em relação à qualidade das consultas, uma vez que as audiências de fato aconteceram. Com a construção em andamento, mesmo uma vitória nos tribunais pode ser discutível.

O pré-sal: distribuindo os benefícios de uma nova reserva de petróleo

Se, por um lado, a energia hidrelétrica foi a fonte energética escolhida para o século XX no Brasil, por outro, o petróleo voltou a ser uma opção para o século XXI. A Petrobras descobriu reservas potencialmente grandes de petróleo e gás na Baía de Santos, em dezembro de 2007. A região descoberta é conhecida como “pré-sal”, uma vez que se encontra a 7.000 metros abaixo do nível do mar, incluindo uma camada de 2.000 metros de sal. Os primeiros poços ainda estão sendo perfurados, mas o Ministério de Minas e Energia (MME) estima que a região do pré-sal constituirá a metade da produção nacional, projetada para 5,1 bilhões de barris de petróleo por dia em 2019. A política do pré-sal tem sido caracterizada por uma discussão focada em como distribuir os potenciais benefícios da produção e pela ausência de uma coalizão de oposição expressiva.

Os defensores do projeto enxergam o pré-sal como um novo recurso importante para exploração econômica. O atual planejamento do governo prevê que grande parte da produção do pré-sal seja destinada à exportação, de modo que auxilie a balança comercial do Brasil sem aumentar suas emissões de gases-estufa - exceto na produção e refino. O regime de *royalties* e de distribuição da receita da produção aumentará substancialmente a receita dos governos em todos os níveis, bem como da Petrobras e de outras empresas de energia. Os requisitos de conteúdo doméstico distribuirão a riqueza para uma variedade de pequenos e médios fornecedores.

Grande parte da política envolvendo o pré-sal refere-se à distribuição dos benefícios. Enquanto os projetos legislativos iniciais concederam parcelas consideráveis da receita sobretudo ao governo federal e aos estados e municípios produtores, a versão do projeto de lei aprovada na Câmara dos Deputados diminuiu as receitas de nível federal e distribuiu igualmente os *royalties* entre todos os estados - produtores ou não. O então presidente Lula vetou esse esquema no final de seu último mandato; em junho de 2011, os principais governadores concordaram em adotar sua sugestão de compromisso: o governo federal e estados e municípios produtores receberiam uma parcela maior dos *royalties* de áreas do pré-sal já exploradas sob concessão, enquanto os não-produtores seriam beneficiados com uma parcela maior dos *royalties* de áreas a serem exploradas. Embora não esteja formalmente aprovada, essa proposta é o desfecho mais provável para os *royalties*.

O debate também se concentrou no papel da Petrobras, em contraste com empresas privadas de energia. Neste caso, a legislação final foi mais próxima ao projeto inicial: foram concedidos à Petrobras contratos imediatos para áreas estratégicas dentro do pré-sal, além de garantidos ao menos 30% de todas as outras concessões, com o direito a concorrer por outras. Esse argumento seguiu linhas partidárias. Por exemplo, os partidos alinhados ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) prefeririam a solução encontrada nos anos 1990s, que era a de deixar a Petrobras em condição de igualdade na concorrência com os demais operadores.

Uma discussão silenciada sobre os custos produtivos do pré-sal

Diferentemente do caso de Belo Monte, nenhuma coalizão de oposição foi formada para apresentar os potenciais riscos da produção do pré-sal. Esses riscos ficaram evidentes com o derramamento de petróleo da BP no Golfo do México - e os poços do pré-sal são quatro vezes mais profundos. Ainda que a Petrobras se posicione como uma empresa ambientalmente segura - em conformidade com as normas ISO 14001, o Índice *Global Reporting*, o Índice de Sustentabilidade Dow Jones, entre outros -, já foram registrados derramamentos e acidentes, como no grave caso do ano 2000. No entanto, o licenciamento ambiental do campo de Tupi, o primeiro a entrar em produção, completou as três fases de licenciamento em menos de um ano, sem passar por processos judiciais ou receber qualquer atenção. Além dos problemas potenciais na produção, os combustíveis fósseis oferecem riscos ambientais, incluindo os gases-estufa emitidos em sua combustão.

A única manifestação em massa voltada ao pré-sal ocorreu em março de 2010, no Rio de Janeiro, quando cerca de 150.000 pessoas participaram de uma marcha para exigir que o estado preservasse a sua parte dos *royalties*. Embora derramamentos impactantes pudessem danificar as indústrias do turismo e da pesca de estados vizinhos, não houve nenhuma mobilização significativa sobre essas ou outras questões ambientais. A única participação nesse sentido foi a de sindicatos trabalhistas que, ao mesmo tempo em que defendiam o avanço nos processos de perfuração, buscavam alertar sobre segurança do trabalhador.

Lacunas sistemáticas nos debates sobre energia

A hidrelétrica de Belo Monte enfrentou oposição durante décadas, enquanto as atividades do pré-sal, potencialmente mais perigosas, passaram largamente despercebidas. Os dois casos apresentam diversos padrões sistemáticos de mobilização social. Em geral, a maior parte dos cidadãos mobiliza-se em resposta a impactos imediatos e certos, mas há pouca mobilização quando se trata de riscos de alto impacto mas com baixa probabilidade - a exemplo do derramamento da *British Petroleum* - ou riscos distantes em termos de tempo ou cadeia causal - a exemplo das mudanças climáticas. Adicionalmente, a mobilização tende a ocorrer nos casos em que já existe um histórico de ativismo bem-sucedido. No Brasil, isso significa resistência regular a grandes hidrelétricas, enquanto outros tipos de projetos de energia são menos examinados.

Essas constatações sugerem que o Brasil necessita de um debate mais amplo sobre energia, que inclua uma discussão mais completa sobre os riscos e benefícios de cada opção energética e que compare de forma mais abrangente todas as opções disponíveis. Embora os cidadãos devam fazer parte desse processo, depender da mobilização espontânea dos indivíduos para promover o debate e a discussão pública produzirá lacunas sistemáticas. O processo de licenciamento ambiental - designado para considerar projetos específicos - é igualmente inadequado para essa tarefa.

* *Centre for International Governance Innovation (CIGI)* - Cátedra em Governança nas Américas, *Balsillie School of International Affairs, University of Waterloo, Canadá.*

Os primeiros dez anos da China no Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC¹

Pablo Bentes*

Dez anos após seu ingresso na Organização Mundial do Comércio (OMC), a China se estabeleceu como um dos mais importantes e frequentes usuários do Mecanismo de Solução de Controvérsias da Organização. O presente artigo comenta algumas das principais decisões envolvendo a China na última década e aponta tendências para o futuro.

Uma década após seu ingresso na OMC, a China tornou-se uma das protagonistas do Mecanismo de Solução de Controvérsias da Organização. As estatísticas são reveladoras: desde 2001, a China participou de 115 das 207 disputas iniciadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). Nesse período, foi parte demandante em oito disputas e parte demandada em outras 22 (ver figura 1). A participação chinesa em contenciosos multilaterais aumentou sensivelmente nos últimos cinco anos, nos quais os casos envolvendo diretamente a China corresponderam a aproximadamente um terço do total de casos iniciados pelo OSC.

De maneira geral, a participação da China no Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC pode ser dividida em três etapas distintas. A primeira, entre 2001 e 2006, foi uma etapa de aprendizado. Neste período, a China participou essencialmente como terceira parte, atuando na grande maioria das disputas iniciadas junto ao OSC. A participação como terceira parte mostrou-se uma estratégia eficiente e relativamente pouco onerosa para o treinamento de quadros chineses nas regras e procedimentos do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC.

Entre 2006 e 2009, inicia-se uma segunda etapa, na qual a China passa a atuar ativamente como parte principal em contenciosos multilaterais.² Nesse período, a China atua basicamente como demandada em ações trazidas por países desenvolvidos (PDs) - principalmente pelos Estados Unidos da América (EUA) - em questões de acesso a mercados de bens e serviços e de propriedade intelectual.

Em *China - Auto Parts*, Canadá, EUA e União Europeia (UE) tiveram êxito em sua demanda contra uma medida chinesa que impunha uma sobretaxa de 25% sobre autopeças importadas que, segundo certos critérios, teriam o “caráter essencial” de um veículo completo. Tanto o Grupo Especial como o Órgão de Apelação entenderam que se tratava de uma imposição que excedia aquela aplicável aos similares domésticos e, portanto, violava os Artigo III:2 e III:4 do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês) 1994.³ Em 31 de agosto de 2009, a China informou ao OSC a revogação da medida e colocou-se em conformidade com suas obrigações sob o GATT 1994.

Em *China - IP Rights*, o Grupo Especial acolheu a demanda dos EUA que o Artigo 4(1) da Lei Chinesa de *Copyright* era inconsistente com o Artigo 5(1) da Convenção de Berna (1971), tal como incorporada no Artigo 9.1 do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, sigla em inglês), por denegar direitos autorais a obras não aprovadas em revisão prévia de conteúdo pelas autoridades chinesas.

No entanto, o Grupo Especial também entendeu que os EUA não haviam estabelecido que certos níveis mínimos para a penalização de crimes de pirataria e falsificação previstos na legislação chinesa eram inconsistentes com o Artigo 61 do Acordo de TRIPS, que obriga os membros da OMC a sancionar criminalmente pirataria e falsificação “em escala comercial”.⁴ Não houve apelação da decisão e esta foi adotada pelo OSC em 29 de janeiro de 2009.

Também significativa naquele período foi a decisão em *China - Audiovisuals*, em que tanto o Grupo Especial como o Órgão de Apelação entenderam que a China violara o compromisso contido nos parágrafos 5.1 e 5.2 de seu Protocolo de Acesso à OMC de conceder a entidades estrangeiras o direito de importar produtos audiovisuais (publicações, CDs, DVDs, filmes etc.) para distribuição em território chinês.⁶ Trata-se de uma das chamadas obrigações *OMC-plus*, contraídas especificamente pela China em seu Protocolo de Acesso à OMC e que vão além do regime jurídico básico aplicável aos demais membros da Organização. As disciplinas aplicáveis aos demais membros da OMC não impõem quaisquer obrigações sobre a composição societária de empresas importadoras de bens e serviços. Os relatórios do Órgão de Apelação e do Grupo Especial em *China - Audiovisuals* foram adotados pelo OSC em 19 de janeiro de 2010, e a matéria ainda se encontra em fase de implementação.

Em uma terceira etapa, a partir de 2009, a China passa a atuar com maior frequência como demandante em demandas envolvendo primordialmente medidas de defesa comercial (*antidumping*, medidas compensatórias e salvaguardas) impostas por PDs em resposta a crescentes importações chinesas.

Nesse período mais recente, duas decisões merecem destaque. Em *US - AD and CVD Measures*, o Órgão de Apelação acolheu a demanda chinesa de que os EUA violaram o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) ao impor concomitantemente direitos compensatórios e direitos *antidumping* calculados com base em metodologia de economia não predominantemente de mercado. O Grupo Especial entendera que nenhuma disposição legal do ASMC expressamente proibia a imposição paralela de medidas compensatórias e *antidumping* para remediar uma mesma situação de subvenção doméstica. Porém, em grau de apelação, o Órgão de Apelação reverteu a decisão do Grupo Especial e considerou que a imposição concomitante de direitos compensatórios e direitos *antidumping* sobre a mesma instância de subvenção violava a obrigação contida no Artigo 19.3 do ASMC de impor direitos “em montantes apropriados, em cada caso”. Em outra decisão significativa

proferida na mesma disputa, o Órgão de Apelação reverteu a decisão do Grupo Especial de que o controle societário pelo Governo estabelecia que uma entidade era um “órgão público” para efeitos do Artigo 1.1(a)(1) do ASMC. De acordo com entendimento do Órgão de Apelação, para que uma entidade seja considerada um “órgão público” nos termos deste dispositivo legal, é necessário que lhe tenha sido outorgada autoridade para exercer função governamental.⁶

Outra decisão significativa nesse período foi *EC - Fasteners*, no qual tanto o Grupo Especial como o Órgão de Apelação acolheram demanda chinesa de que a UE violara os artigos 6.10 e 9.2 do Acordo *Antidumping* ao calcular e impor um único direito *antidumping* a todos os exportadores de países tratados como economia não predominantemente de mercado, salvo aqueles que, segundo certos critérios, comprovassem que suas atividades exportadoras eram suficientemente independentes do Estado. Para o Órgão de Apelação, os Artigos 6.10 e 9.2 não permitem exceções ao cálculo e imposição de direitos *antidumping* individuais para cada exportador, salvo aquelas expressamente previstas por estes dispositivos legais. O Órgão de Apelação também entendeu que não havia base legal para que se presumisse que todos os exportadores de economias predominantemente não de mercado fossem uma única entidade para fins dos Artigos 6.10 e 9.2 do Acordo *Antidumping*.⁷

Outras demandas chinesas, entretanto, foram menos bem-sucedidas. Em *US - Tyres Safeguards*, o Grupo Especial rejeitou a alegação de que os EUA não haviam cumprido os requisitos mínimos para a imposição de salvaguardas específicas sobre pneus importados da China, tal como permitido pela Seção 16 do Protocolo de Acessão da China à OMC. Em particular, o Grupo Especial entendeu que as autoridades investigadoras estadunidenses tinham conseguido comprovar que importações de pneus chineses causavam “desorganização de mercado” para fins do Parágrafo 16.1 do Protocolo, na medida em que tais importações estavam “crescendo rapidamente” de maneira a causar “dano material” à indústria estadunidense de pneus, nos termos

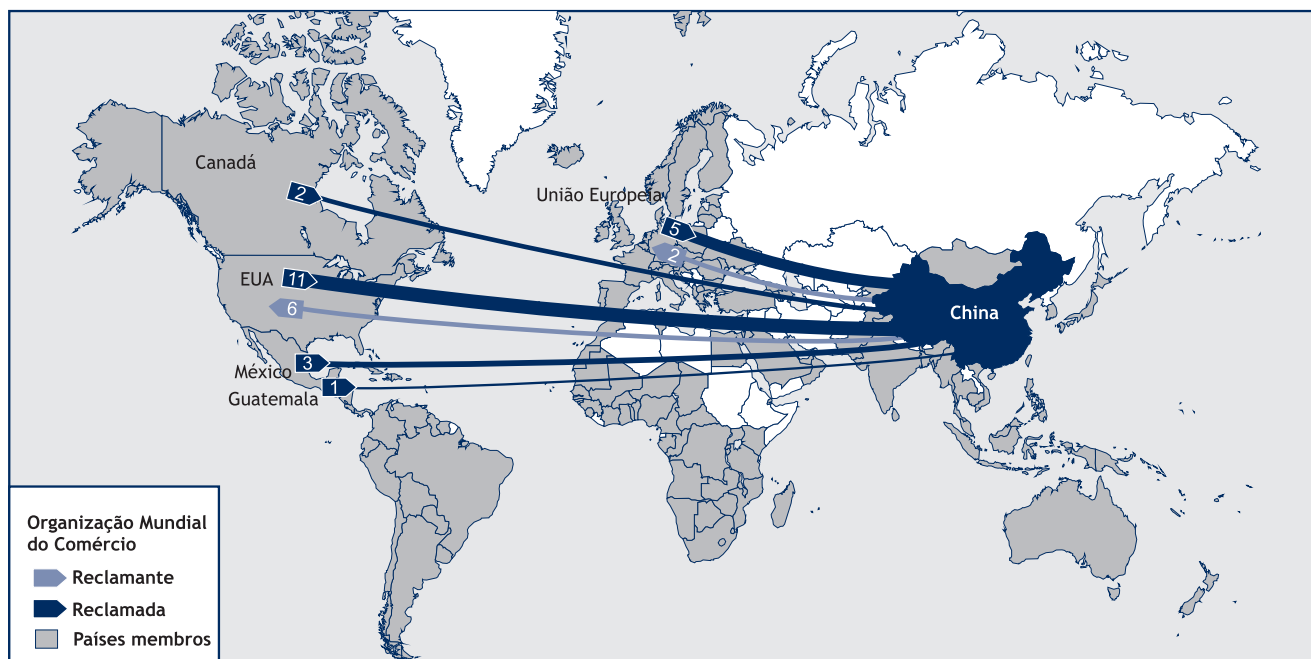
do Parágrafo 16.4 do Protocolo. Em 24 de maio de 2011, a China apelou da decisão do Grupo Especial. O Órgão de Apelação ainda não circulou seu relatório.

Se as disputas descritas acima apontam uma tendência para o futuro, podemos esperar uma China bem mais assertiva na defesa de seus interesses comerciais perante o Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC. Como parte demandada, a boa-vontade inicial que levava a China a buscar soluções negociadas para disputas como *China - Taxes*⁸ e *China - Financial Services Information*⁹ parece ter dado lugar a uma defesa mais contundente de medidas internas restritivas do comércio, bem como a uma implementação mais lenta das recomendações do OSC. Como parte demandante, provavelmente continuarão a aumentar as demandas chinesas relativas a medidas de defesa comercial impostas por membros cuja indústria é negativamente afetada por importações chinesas. Neste contexto, a estratégia chinesa de contestar com maior vigor medidas de defesa comercial certamente terá por objetivo diminuir o espaço regulatório de que dispõem os membros da OMC para aplicação de medidas desse tipo.

* *Legal Officer no Órgão de Apelação da OMC. As visões expressas neste artigo não refletem a posição da instituição. Eventuais imprecisões são de responsabilidade exclusiva do autor.*

- 1 O autor agradece a Victor do Prado por seus valiosos comentários e a Tobi Moody pela assistência na pesquisa que embasa este artigo.
- 2 Anteriormente, a China havia atuado como co-demandante em *US - Steel Safeguards*, em conjunto com outros sete co-demandantes. Ver: WT/DS248/AB/R, WT/DS249/AB/R, WT/DS251/AB/R, WT/DS252/AB/R, WT/DS253/AB/R, WT/DS254/AB/R, WT/DS258/AB/R e WT/DS259/AB/R (10 de novembro de 2003).
- 3 Ver: WT/DS339/AB/R, WT/DS340/AB/R e WT/DS342/AB/R (15 de dezembro de 2008).
- 4 Ver: WT/DS362/R (26 de janeiro de 2009).
- 5 Ver: WT/DS363/AB/R (21 de dezembro de 2009).
- 6 Ver: WT/DS379/AB/R (11 de março de 2011).
- 7 Ver: WT/DS397/AB/R (15 de julho de 2011).
- 8 Ver: WT/DS358 e WT/DS359.
- 9 Ver: WT/DS372, WT/DS373 e WT/DS378.

Figura 1: China e suas disputas na OMC



Fonte : OMC. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_maps_e.htm?country_selected=CHN&sense=r>.

Rio+20: florestas e “economia verde”

Rumo à Rio+20, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (Unece, sigla em inglês), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, sigla em inglês) e organizações da sociedade civil têm conduzido extensas pesquisas sobre o papel das florestas na transição para uma “economia verde”. Os estudos concluem que, se os planos de ação forem implementados com base em uma estrutura de governança cuidadosamente planejada, as florestas podem constituir uma ferramenta poderosa para o desenvolvimento econômico sustentável, bem como para uma transição global de sucesso para a “economia verde”.

As florestas naturalmente incorporam as características ideais de uma “economia verde”, qualificada esta como uma economia pautada em: baixo carbono, abundância de recursos e inclusão social.¹ As florestas também oferecem oportunidades excepcionais para o chamado “emprego verde”, que considera a redução de consumo de energia e matérias-primas, de emissões de gases-estufa e do desperdício e da poluição, ao mesmo tempo em que protegem e restauram ecossistemas.² Contudo, o usufruto dessas características naturais das florestas está condicionado a uma governança adequada.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (conhecida como “Rio +20”) será um momento oportuno para a elaboração de uma convenção-quadro para a governança florestal no contexto da iniciativa global rumo à transição para uma “economia verde”. Produtos e serviços florestais não somente constituem uma parcela significativa da economia global, mas são também ferramentas de incentivo ao desenvolvimento sustentável no contexto de uma “economia verde”. O manejo florestal, por sua vez, contribui para o aumento da produção e dos serviços, reforçando o mercado de “emprego verde”.

Aumentam as pressões sobre florestas

A cobertura florestal do planeta continua a diminuir em 13 milhões de hectares por ano.³ Com o consumo *per capita* em ascensão e a expectativa de que a população mundial atinja 9 bilhões em 2050, indubitavelmente a pressão para o desmatamento de florestas para construção urbana e uso agrícola se intensificará. A competição que ocorre sobretudo nos países em desenvolvimento (PEDs) pelo uso de terras agrícolas para a produção de alimentos ou para o cultivo de biocombustíveis contribuirá para a situação de risco das florestas. Adicionalmente, a crise econômica global, os efeitos destrutivos das mudanças climáticas e a concorrência sobre o uso de recursos naturais escassos constituem fatores relevantes, que contribuem para acelerar o desmatamento.

O fato de as florestas estarem sob a influência de diversos fatores - que se estendem desde níveis populacionais e desenvolvimento a mudanças climáticas e economia - evidencia a interconexão entre florestas e a teia da sociedade global. Portanto, se as florestas podem ser afetadas por diversos fatores mundiais, pode-se dizer que o inverso também é verdadeiro.

Com efeito, estudos indicam que as florestas têm grande poder para influenciar positivamente a redução da pobreza, saúde humana, comércio internacional, desenvolvimento econômico, segurança, biodiversidade e mudanças climáticas. De acordo com análise recentemente publicada pelo Pnuma,

“ecossistemas florestais biologicamente ricos fornecem abrigo, alimento, emprego, água, medicamentos e segurança para mais de 1 bilhão de pessoas, além de regularem o nosso clima”.⁴ O setor florestal - que inclui o manejo florestal e produtos e serviços florestais - emprega de 119 milhões a 1,42 bilhão de pessoas em todo o mundo por meio de uma vasta gama de produtos e serviços.

Ao mesmo tempo em que madeira, celulose e papel se destacam como os principais produtos florestais comercializados internacionalmente, as florestas constituem igualmente uma importante fonte de energia, de alimentos e de lenha para as economias locais, respondendo por 1% do produto interno bruto (PIB) mundial. Adicionalmente, florestas nativas fornecem serviços cruciais para as comunidades que habitam florestas, tais como armazenamento de água, sumidouros de carbono e incentivo ao turismo.

Embora os produtos e serviços originários de florestas possuam valor monetário significativo na economia atual, o sistema não é capaz de reconhecer os valores intrínsecos das florestas como protetoras da biodiversidade e recursos valiosos. Sob uma “economia verde” - que significa um sistema de interações entre os mercados, as forças ambientais e as políticas sociais sustentáveis no longo prazo⁵ -, as florestas podem ser concebidas sob a ótica de seu valor intrínseco. Portanto, em uma “economia verde”, florestas virgens e manejadas de maneira sustentável serão mais valiosas do que se forem devastadas para ganhos financeiros no curto prazo.

Mecanismos mistos para a governança florestal

Uma questão importante a ser tratada na Rio+20 pela comunidade internacional refere-se a meios pelos quais a governança florestal pode atribuir números reais ao capital natural do setor para que a “economia verde” atinja o seu potencial. A fim de garantir uma avaliação adequada do valor intrínseco das florestas, um grande número de grupos de interesse de todo o mundo (tais como organizações locais e internacionais de caráter não-governamental, governos, organizações internacionais, organismos de manejo de florestas, especialistas em biodiversidade e grupos indígenas)⁶ está sendo incluído no processo. Tendo em mente a vasta gama de questões envolvidas na temática florestal - que inclui *commodities*, biodiversidade, desenvolvimento sustentável e questões de direitos humanos -, a existência de uma grande variedade de interessados é essencial para uma avaliação política adequada.⁷

No entanto, as contribuições de grupos de interesse envolvidos no processo consultivo da Rio+20 têm revelado uma preocupante divisão Norte/Sul quanto às abordagens sobre governança florestal, cujo sintoma se materializa na complexidade das estruturas da governança florestal. Em geral, as economias desenvolvidas do Norte acreditam que suas florestas boreais possuem maior valor como ecossistemas em pé, enquanto os PEDs do Sul tendem a atribuir maior potencial de desenvolvimento econômico aos produtos extraídos de suas florestas, como a madeira.

“A multiplicidade de questões, usuários, usos e concepções sobre florestas tem resultado em uma miríade de mecanismos de governança, instrumentos e diversas abordagens para a implementação e execução do manejo florestal sustentável”, destaca um estudo realizado pelo Centro Pardee.⁸ Nesse sentido, ao invés de almejar uma concentração de mecanismos de governança florestal, o Centro Pardee recomenda em seu relatório que a elaboração de leis florestais seja feita país a país, sob o argumento de que esse formato permite compreender e implementar melhor as questões florestais.

Em seu *Relatório Economia Verde*, o Pnuma defende que a comunidade internacional assuma um papel com vistas ao fortalecimento da governança florestal por meio da criação, da implementação e de apoio a mecanismos de transparência. Segundo o relatório, a melhor oportunidade disponível à comunidade internacional para a discussão sobre modos inadequados de manejo florestal e arrecadação de fundos para proteção de florestas consiste na aprovação de um mecanismo mais robusto de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) da Organização das Nações Unidas (ONU). O mecanismo REDD+ oferecerá incentivos monetários e de competitividade aos atores do setor florestal para que estes se comprometessem com uma mudança de paradigma em direção a uma cadeia de valor florestal mais sustentável.

Por sua vez, o *Projeto de Plano de Ação* da Unece-FAO propõe uma estrutura para o desenvolvimento de indicadores de manejo florestal sustentável e instrumentos de avaliação de governança. A estrutura sugerida foca no estudo detalhado dos sistemas atualmente em vigor e na avaliação dessas políticas por meio da comunicação e da divulgação de informações em todo o mundo.

Consideradas em sua totalidade, as abordagens defendidas descrevem um sistema dinâmico e diferenciado de governança para o setor florestal, a fim de permitir implementação específica em cada país, com monitoramento e apoio internacionais. Caso a Rio+20 objetive aprovar e implementar com sucesso uma estrutura como a descrita acima, o Pnuma destaca a necessidade de que questões relativas a transparência e construção do conhecimento sobre florestas ocupem uma

posição central na estrutura proposta. Consequentemente, políticas de manejo florestal construídas sobre uma estrutura de governança forte auxiliariam na transição do setor para a “economia verde”.

Investimentos

Alguns críticos argumentam que a “ecologização” do setor florestal é impossível em sua essência, dado que os bens produzidos a partir de recursos florestais automaticamente implicam danos ecológicos à floresta em si. Esse argumento

respalda-se na concepção de que as florestas em pé nunca poderiam ter o seu valor para a sociedade devidamente avaliado. Porém, o Puma afirma que consultas realizadas junto a determinados grupos de interesse resultaram em melhor compreensão dos benefícios privados e sociais advindos de florestas.

Atualmente, são investidos US\$60 milhões anualmente no setor florestal. Com o aumento do investimento público e privado em serviços, produtos, gestão e emprego verdes, o Pnuma afirma que haverá uma redução nas emissões de carbono, aprimoramento da eficiência dos recursos e menor perda de biodiversidade florestal em escala global. A instituição estima que, com 0,034% do PIB mundial

(US\$ 40 bilhões) investidos anualmente no setor florestal, o desmatamento poderia ser reduzido pela metade e o valor acrescentado à silvicultura poderia ser elevado a US\$ 600 bilhões em 2050.⁹ Esse investimento inicial criaria os meios para o setor - já poderoso no desenvolvimento econômico e social - ser manejado de forma mais sustentável.

Com apoio internacional, o setor florestal será capaz de realizar uma mudança de paradigma na gestão e produção. Na trajetória rumo à Rio+20, esse setor ocupa uma posição vantajosa para se tornar uma ferramenta poderosa na transição global para a “economia verde”. No entanto, isso apenas ocorrerá se as estratégias de governança souberem aproveitar essa oportunidade corretamente.

* Tradução e adaptação de texto originalmente publicado em *Bridges Trade BioRes Review*, Vol. 5, No. 2 - jul. 2011.

- 1 UNECE-FAO. *Draft Action Plan for sustainable forest management in a green economy*. Mai. 2011.
- 2 ILO. Mai. 2011
- 3 UNEP. *Forests in a Green Economy: A Synthesis*. Mai. 2011
- 4 Et al.
- 5 Melendez-Ortiz, Ricardo. *Governance of international trade for the green economy*. Bridges Trade Biores Review, Vol. 5, No. 1, abr. 2011.
- 6 Unece-FAO. Idem.
- 7 Hoogeveen, H & Verkooijen, P. *Transforming Global Forest Governance as part of Beyond Rio +20: Governance for a Green Economy*. The Pardee Center. Mai. 2011.
- 8 Hoogeveen, H & Verkooijen, P. Idem.
- 9 UNEP. Idem.

...as contribuições de grupos de interesse envolvidos no processo consultivo da Rio+20 têm revelado uma preocupante divisão Norte/Sul quanto às abordagens sobre governança florestal...

WWF e Ano Internacional de Florestas: é hora de virar a página

Rodney Taylor*

A celebração, em 2011, do Ano Internacional das Florestas da Organização das Nações Unidas (ONU) colocou o tema “florestas” no centro dos debates. Para além das comemorações relacionadas a esse calendário, a ocasião deve ser encarada como uma oportunidade para reflexões mais profundas. É hora de o mundo reconhecer o verdadeiro valor e o papel crucial das florestas como pedra angular na formação de um mundo em que a humanidade respeite os limites ecológicos e compartilhe seus recursos de forma mais equitativa.

Além de ser o Ano Internacional das Florestas, 2011 também marca o cinquentenário da WWF. A organização orgulha-se de ter feito das florestas o cerne de suas atividades ao longo desse período. Apesar dos esforços bem-sucedidos, o trabalho para salvar as florestas ainda não chegou ao fim. Em muitas regiões de fronteira, certas áreas com florestas ameaçadas continuam sob risco a despeito dos esforços de conservação e reflorestamento.

ZNDD: uma meta global

A WWF propõe que políticos e empresários se unam em torno de uma meta de “Desmatamento e Degradação Florestal Zero” (ZNDD, sigla em inglês) até 2020. Trata-se de uma ilustração clara da escala e urgência das medidas voltadas a evitar a aceleração das mudanças climáticas e reduzir a perda da biodiversidade. Alcançar a meta de 2020 implica a contribuição do setor florestal para um pico e subsequente declínio das emissões de gases-estufa, bem como colocar fim à perda de habitat de diversas espécies ameaçadas.

Como o ZNDD significa a ausência de perda de área florestal ou da qualidade da floresta, uma nova monocultura não oferece compensação para a perda de floresta natural primária. De fato, a meta requer que a perda de florestas naturais ou seminaturais seja reduzida a quase zero - abaixo dos atuais 13 milhões de hectares por ano - e mantida nesse nível por tempo indeterminado.

Tendo em vista tal objetivo, a WWF promove a Campanha Florestas Vivas a fim de reunir parceiros, políticos e empresários para abordar os múltiplos meios de desmatamento e degradação florestal e desafiar os a apoiar os objetivos do ZNDD.

Todavia, a meta de desflorestamento próximo de zero apresenta diversos desafios. Por exemplo, como atender a demanda mundial por celulose, madeira e papel¹ e, ao mesmo tempo, proteger as florestas para a vida selvagem e para os meios de subsistência tradicionais? Em relação a mudanças climáticas, podem os mercados de carbono² reduzir as emissões e, simultaneamente, gerar benefícios econômicos? Com o aumento da população mundial, que proporção de terras aráveis será necessária para alimentar o mundo? Essas são questões complexas, que exigem respostas concretas.

Relatório WWF e modelo sobre florestas vivas

O *Relatório Florestas Vivas*³ da WWF explora oportunidades de transição para um novo modelo de gestão sustentável de florestas, agricultura e consumo, que permitirá à população humana viver dentro dos limites da capacidade da Terra.

O estudo argumenta que as florestas podem apenas contribuir com seu potencial total (em termos de serviços ambientais e como fontes de madeira e outros recursos renováveis) caso seja cessada a perda e degradação florestal. Nesse sentido, o documento discute questões fundamentais para que o objetivo de redução zero de florestas seja alcançado e mantido por um longo período: como produzir mais com menos terra, água e poluição, com um crescimento populacional constante e aumento de renda? Como o limite de terras disponíveis para agricultura afeta o preço dos alimentos? Como mudanças de dieta e de estilo de vida podem auxiliar na redução da demanda por *commodities* que afetam as florestas? É possível alcançar 100% de energia renovável sem que haja desmatamento, ou que o desmatamento seja interrompido, ao mesmo tempo em que os meios de subsistência das populações rurais sejam assegurados?

O Modelo de Florestas Vivas foi desenvolvido pela WWF em conjunto com o Instituto Internacional de Análise de Sistemas Aplicados (IIASA), sediado na Áustria. O modelo, que constitui a base do *Relatório de Florestas Vivas*, permite a exploração de vários cenários de uso da terra associados ao efeito de outras forças, tais como o crescimento populacional e a demanda do consumidor. O modelo descreve as possíveis consequências das medidas de conservação florestal em áreas-chave, tais como produção de alimentos, mudanças climáticas, biodiversidade, preços de *commodities* e desenvolvimento econômico.

Primeira conclusão: as florestas podem ser conservadas

De acordo com o *Relatório Florestas Vivas*, a necessidade de cessar a perda e degradação florestais e de atender à demanda mundial por alimentos, materiais e energia representa tanto desafios quanto oportunidades de negócios para o setor de produtos florestais. Esses produtos são renováveis e, quando provenientes de florestas naturais e plantações bem manejadas, tendem a apresentar uma pegada de carbono (*footprint*) menor, se comparados a alternativas intensivas em combustíveis fósseis (a exemplo de produtos como aço, concreto e plásticos).

Usando o Modelo Florestas Vivas, o primeiro capítulo conclui que combater o desmatamento depende de melhores práticas de governança no curto prazo. Associado a incentivos econômicos, esse quadro permitirá uma gestão saudável das florestas e um uso mais produtivo da terra já degradada. Com uma forma de governança mais eficiente, o mundo teria suficientes terras agrícolas, plantações para a extração de madeira e florestas bem manejadas, capazes de atender à demanda mundial atual por madeira e alimentos, sem que isso resultasse em perda de florestas.

Contudo, se as projeções atuais estiverem corretas e a população mundial ultrapassar 9 bilhões em 2050, somente será possível manter a perda de florestas perto de zero se o excesso de consumo e desperdício de alimentos e energia for cortado e a produtividade de fazendas e florestas for impulsionada. Caso nada seja feito, o modelo prevê que mais de 230 milhões de hectares podem ser perdidos até 2050.

Em essência, o Modelo Florestas Vivas mostra que conservar nossas florestas é possível - e urgente. Porém, não se trata de uma tarefa fácil.

Próximos trabalhos da WWF

O segundo capítulo do *Relatório de Florestas Vivas*, a ser lançado no início do segundo semestre de 2011, analisa as circunstâncias em que a produção de bioenergia pode ser considerada uma ameaça ou uma solução para a conservação da biodiversidade, mudanças climáticas e comunidades locais.

Durante milênios, usamos recursos florestais para a produção de energia; mas, o mundo ainda é altamente dependente de petróleo, carvão e gás. O uso dessas fontes de energia é insustentável, além de contribuir para as mudanças climáticas por meio da liberação de enormes quantidades de dióxido de carbono, um dos gases responsáveis pelo efeito estufa. A WWF almeja que, até 2050, o mundo seja inteiramente movido a energias renováveis - incluindo bioenergia.

Na Europa, a madeira extraída de florestas e plantações de rápido crescimento já desempenha um papel fundamental na produção de energias renováveis - 50% da eletricidade de biomassa na União Europeia (UE) é gerada a partir de madeira e isso deverá aumentar significativamente segundo os Planos de Ação Nacional para as Energias Renováveis. O abastecimento virá de florestas da UE, plantações de rápido crescimento e importações.

A bioenergia oferece a perspectiva de redução dos gases-estufa, aumento da segurança nacional de energia e um novo mercado para administradores florestais e agricultores. No entanto, a expansão projetada no uso e produção de bioenergia poderia criar um grande desgaste adicional sobre o solo e recursos hídricos do planeta. A utilização e o desenvolvimento da bioenergia necessitam ser cuidadosamente planejados, implementados e constantemente monitorados quanto a seus impactos ambientais e sociais. Salvaguardas são necessárias para assegurar que o uso e a produção da bioenergia não comprometam a população ou a natureza.

Outras iniciativas complementares

Ao abordar as questões florestais sob um outro ângulo, a WWF vem trabalhando com seus parceiros para desenvolver princípios para "Plantações de Nova Geração"⁴, que visam a evitar impactos ambientais e sociais indesejáveis relacionados à expansão de plantações de rápido crescimento. Plantações baseadas nesses princípios mantêm a integridade do ecossistema, protegem

altos valores de conservação, contam com o envolvimento efetivo dos grupos interessados na sociedade e contribuem para o crescimento econômico e a geração de empregos.

Tais princípios foram desenvolvidos conjuntamente pela WWF, empresas privadas e autoridades governamentais que participam no programa Plantações de Nova Geração. O conceito central da iniciativa, lançada em 2007, gira em torno da ideia de que uma boa gestão de plantações em locais adequados pode ajudar a conservar a biodiversidade e a satisfazer as necessidades de recursos.

O programa acaba de lançar um relatório⁵ que analisa como as plantações podem armazenar carbono e abastecer com biomassa a produção de energia renovável. Com base na análise de diversos projetos de bioenergia e carbono, o estudo conclui que carbono e bioenergia são mercados em expansão para os proprietários de terra e mostra que os conceitos e

princípios de Plantações de Nova Geração funcionam - estejam as plantações fornecendo madeira, fibra ou bioenergia ou armazenando carbono.

Essa reestruturação é crucial para garantir recursos naturais no longo prazo - tais como madeira e plantas para a produção de produtos renováveis e energia - e para ajudar a evitar os resultados catastróficos das mudanças climáticas e a perda de biodiversidade.

Considerações finais

As florestas são um pilar essencial da base mundial de recursos naturais. Elas nos fornecem recursos naturais - tais como madeira para construir casas, sumidouros de carbono para auxiliar na compensação de emissões de carbono - além de constituírem o habitat de uma riqueza incomensurável da biodiversidade.

No entanto, se esperamos que as florestas continuem a nos fornecer os bens e serviços dos quais

dependemos, precisamos urgentemente cessar o desmatamento e a degradação florestal. O Ano Internacional das Florestas é a plataforma perfeita para iniciarmos o complexo diálogo sobre como colocar em prática esses objetivos. A inércia não é uma opção.

* Diretor de florestas da WWF International.

Tradução e adaptação de texto originalmente publicado em *Bridges Trade BioRes Review*, Vol. 5, No. 2 - jul. 2011.

1 Ver: <<http://gftn.panda.org/>>.

2 Ver: <http://wwf.panda.org/what_we_do/footprint/climate_carbon_energy/forest_climate/>.

3 Ver: <<http://www.panda.org/livingforests>>.

4 Ver: <<http://www.newgenerationplantations.com/>>.

5 Ver: <http://wwf.panda.org/what_we_do/footprint/forestry/sustainablepulppaper/plantations/>.

Preferências e protecionismo frente à crise na Europa: desafios ao comércio Brasil-UE

A crise econômica na Europa tem-se agravado nos últimos meses: além do acirramento natural da competição desencadeado pelas políticas econômicas anticíclicas, algumas medidas comerciais vislumbradas por Bruxelas podem afetar o comércio com o Brasil em setores importantes. A reforma do sistema geral de preferências (SGP) europeu e a adoção de exigências ambientais controversas – que podem revelar uma nova tendência de proteção de setores específicos – reforçam a perspectiva de novas feições na relação comercial bilateral a partir do próximo ano.

No atual contexto de crise, o Brasil precisará empreender esforços para manter e expandir sua presença comercial no mercado europeu. Embora a União Europeia (UE) constitua um dos maiores destinos para as exportações brasileiras, o déficit comercial em relação ao bloco tem aumentado nos últimos anos. Enquanto o intercâmbio cresceu 175% entre 2000 e 2010, a participação do bloco nas exportações brasileiras diminuiu de 27,9% para 21,4%, no mesmo período. Tal volume corresponde a apenas 2% das importações europeias.¹

Esse quadro pode ser agravado pela crise de endividamento estatal, uma vez que se espera desaceleração nas taxas de crescimento econômico geral e, com isso, o esfriamento do consumo. Essa característica diferencia o cenário atual daquele verificado em 2008, quando as perspectivas de impacto pela via financeira eram muito maiores. Na conjuntura atual, o comércio torna-se a principal via de contágio, pela retração natural na demanda por importações.

Na fase em que a crise financeira e econômica de 2008-2009 alcançou maior impacto social, o sistema multilateral de comércio foi capaz de refrear os impulsos protecionistas e, assim, a adoção de medidas que afetassem significativamente o grau de abertura dos mercados. No quadro recente, no qual a UE ocupa o epicentro da instabilidade, a tensão comercial volta a escalar, o que reforça as preocupações com certas medidas sinalizadas pelo bloco.

Entre elas, destaca-se a anunciada exclusão do Brasil do SGP, que atualmente beneficia exportações brasileiras no valor de € 4 bilhões ao ano. Também, são vislumbradas novas dificuldades para as vendas externas brasileiras na ampliação de exigências para produtos e serviços, fundamentadas em critérios de natureza ambiental. Em contraste com o caráter voluntário do regime de concessões, o segundo grupo de medidas pode ensejar a violação de obrigações decorrentes dos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em todos os casos, a ameaça de perdas coloca-se a setores e metas importantes para a política comercial brasileira.

Reforma do SGP europeu

O Brasil é um dos principais beneficiários do regime de preferências comerciais da UE. Contudo, as autoridades europeias já anunciaram a exclusão do país para o próximo ciclo do sistema, compreendido entre 2012 e 2014. O SGP foi criado para auxiliar países em desenvolvimento (PEDs)

e países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs), por meio de acesso preferencial ao mercado de países desenvolvidos (PDs). No âmbito da OMC, o sistema funciona como exceção à cláusula da nação mais favorecida, uma vez que implica a concessão de benefícios não estendidos aos demais países membros.

Em função da natureza unilateral das concessões, todos os termos são ditados pelo país concesso, como lista de produtos e países beneficiados, margens de preferência e período de vigência. Os benefícios também podem ser revogados a qualquer momento. Na reforma anunciada recentemente, o valor das importações totais cobertas pelo sistema será reduzido de € 60 bilhões para € 38 bilhões. A proposta apresentada pelo comissário de comércio Karel de Gucht altera os critérios para a definição dos beneficiários, excluindo os países que apresentaram renda alta ou média nos últimos três anos, de acordo com classificação do Banco Mundial. Segundo de Gucht, o propósito de tal medida é concentrar os benefícios nos países mais pobres. O secretário ressaltou a visão europeia de que parte dos países emergentes não necessita mais do auxílio.

A iniciativa reflete um fechamento gradativo dos grandes mercados à concessão de tarifas preferenciais nos últimos anos. Assim como os Estados Unidos da América (EUA), a Europa mostra-se cada vez mais resistente à renovação do SGP. A continuidade do benefício tem sido atrelada, por vezes, a outros interesses de Washington e Bruxelas, como as disputas em torno dos subsídios agrícolas na OMC ou os termos para o acordo de livre comércio entre a UE e o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Embora seja um dos cinco maiores beneficiários do SGP europeu, a dependência do Brasil é menos acentuada em comparação a outros PEDs. Enquanto 50% das exportações da Índia recebem tratamento preferencial, apenas 12% das exportações brasileiras utilizam o benefício, percentual em queda nos últimos anos. O corte nas preferências afetaria mais pesadamente os produtos manufaturados (como químicos, autopeças e automóveis). Dessa forma, a exclusão do SGP pode prejudicar o objetivo brasileiro de diversificar a pauta exportadora, aumentando a participação de produtos de maior valor agregado.

Outro impacto relevante consiste na alteração da concorrência com outros exportadores em função das novas regras de elegibilidade do SGP. Entre os países a serem excluídos, encontram-se África do Sul, Arábia Saudita e

Rússia, porém China e Índia devem permanecer entre os beneficiários. Para o Ministério das Relações Exteriores (MRE), os critérios adotados podem favorecer os produtores chineses, cuja competitividade destoa da maioria dos PEDs - e principalmente dos PMDRs. Considerando que maiores fatias do mercado europeu seriam ocupadas por produtos chineses - ainda que esses praticamente não façam uso do sistema -, o propósito de favorecer os países mais pobres seria desvirtuado. Assim, a alteração das condições de concorrência em relação aos demais emergentes constituiria um dos impactos mais significativos da reforma do sistema.

Exigências ambientais: nova tendência

Além da reforma no SGP, as relações comerciais entre Brasil e UE podem ser desgastadas pelo estabelecimento de novas exigências e critérios associados às políticas ambientais do bloco. Apesar de estarem inseridas em instrumentos mais amplos de regulação ambiental e de não serem, a princípio, discriminatórias, as medidas podem afetar dois setores específicos em que o Brasil busca afirmar vantagens competitivas: aviação e biocombustíveis.

A primeira dessas medidas consiste na incorporação do setor de aviação ao Sistema de Comércio de Emissões da UE (EU/ETS, sigla em inglês), mecanismo de *cap-and-trade* que ocupa o núcleo da política climática do bloco. Aprovada pelo Parlamento Europeu em 8 de julho, a inclusão entrará em vigor no início de 2012. As emissões globais do setor deverão ser reduzidas em 3% em 2012 e 5% ao ano a partir de 2013. Inicialmente, 85% das licenças serão distribuídas gratuitamente e 15% serão leiloadas, parcela que aumentará gradativamente.

A particularidade dessa iniciativa em relação aos demais setores cobertos pelo EU/ETS consiste na equiparação das empresas estrangeiras quanto à obrigação de obter licenças caso excedam o limite determinado de emissões. A medida afetará todos os voos que pousarem na Europa, incluindo os intercontinentais - à exceção de tipos especiais. Na prática, a decisão representa um passo em direção à adoção de medidas de ajuste de carbono na fronteira, questão que, pelo caráter altamente controverso, não chegou à etapa de implementação nos países que a defendem. Assim como a legislação climática dos EUA, ainda congelada na pauta de votação do Senado², a incorporação de medidas de ajuste ao EU/ETS não havia superado as resistências internas e externas. Com a inclusão da aviação, a inquietação dos parceiros comerciais voltou a ganhar força: Brasil, China e EUA já anunciaram que poderão questionar a medida junto ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. A China apresentou oposição mais frontal, com ameaças de retaliação direta sobre operações das empresas aéreas europeias no território chinês. O temor das represálias tem causado divergências internas, porém a Comissão insiste na adequação da medida e sua relevância para a liderança da Europa no campo da regulação climática.³

No que toca ao Brasil, frente ao significativo crescimento da aviação civil, o número de empresas brasileiras que podem ser afetadas é relativamente grande - cerca de

80 delas registraram-se no cadastro criado para a implementação do esquema. Contudo, o impacto em termos de custo deve ser menor do que para outros países emergentes, segundo o Inventário Nacional de Gases-Estufa da Aviação Civil Brasileira, elaborado pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Isso pode ser explicado pelo consumo relativamente baixo de combustível da frota brasileira, de fabricação mais recente. Ainda assim, o governo mantém a postura de censura à medida europeia, bem como a ameaça de iniciar um contencioso na OMC.

Outra medida de potencial impacto para as exportações brasileiras está relacionada a um novo critério discutido no âmbito da política para biocombustíveis do bloco, o qual pode limitar a expansão almejada para o etanol brasileiro no mercado europeu. Aprovada em 2009, a Diretiva Europeia para Energia Renovável (EU/RED, sigla em inglês) integra o pacote climático e energético mais amplo⁴ e estipula a meta de elevar a participação de fontes renováveis na matriz energética para 20% até 2020 e ao menos 10% no setor de transporte. Para serem considerados dentro desta cota de aumento, e assim desfrutar dos incentivos governamentais relacionados, os combustíveis renováveis deverão atender a dois requisitos básicos: i) promover a redução de emissões de gases-estufa mínima de 35% em relação aos combustíveis fósseis; e ii) não serem produzidos a partir de matérias-primas cultivadas em terras de alta biodiversidade ou de alto estoque de carbono.

Em relação ao primeiro requisito, o etanol brasileiro possui larga vantagem sobre os concorrentes, pois seu balanço energético é bastante positivo, o que se traduz em redução de emissões superior a 70%. Para o segundo requisito, o governo e o setor privado brasileiros têm empreendido esforços para demonstrar que a expansão da cana-de-açúcar não se apoia no desmatamento, com foco evidente na região amazônica.

Até o momento, considera-se, para este último requisito, apenas o uso direto da terra, ou seja, o impacto causado pela cultura da matéria-prima (no caso, a cana) diretamente sobre a terra coberta por vegetação nativa. Um próximo passo discutido pela Comissão Europeia consiste em incorporar a este segundo requisito o critério de uso indireto da terra, segundo o qual o cultivo da matéria-prima para o biocombustível não pode levar ao deslocamento de outras culturas para as terras que se busca proteger. Muitos consideram que o impacto do uso indireto da terra para o desmatamento ou degradação pode ser tão significativo quanto o do uso direto.

Como segundo maior produtor e um dos poucos exportadores de etanol no mundo, o Brasil tem especial interesse no desenrolar dos debates sobre o uso indireto da terra pelas autoridades europeias. Especialistas brasileiros, tanto do governo quanto do setor privado, apontam a dificuldade de calcular o impacto do uso indireto. Particularmente, aponta-se como obstáculo a atribuição de um peso à influência de uma cultura para o deslocamento de outra, pela infinidade de fatores que podem influenciar nesse deslocamento.⁵

A Comissão Europeia deve emitir seu parecer sobre o tema nos próximos meses, e então a questão será encaminhada pelos processos legislativos comunitários. Apesar das incertezas que cercam a incorporação e implementação desse critério, acredita-se que sua aprovação possa resultar em restrição significativa à expansão do etanol brasileiro no mercado europeu. Ainda que, no momento, a oferta de etanol seja insuficiente para atender à demanda doméstica, o setor se baseia na expectativa de expansão a longo prazo. Nessa esteira, o mercado europeu, juntamente com o estadunidense, compõe a principal frente de ampliação para as exportações brasileiras de etanol.

Equação dos desafios e estratégias

Os desafios apresentados são algumas das peças essenciais no cenário atual das relações comerciais entre Brasil e UE, entre as quais também se destacam as negociações para o acordo de livre comércio Mercosul-UE. Para lidar com esse complexo leque de desafios, o governo precisa atuar em diversas frentes.

No caso das medidas relacionadas a exigências ambientais, embora o acionamento do sistema de solução de controvérsias da OMC seja comumente invocado, na prática sua utilização é extremamente custosa e o resultado incerto. Isso porque, além do desgaste natural que envolve um litígio, os parâmetros da jurisprudência ambiental não estão ainda claramente firmados, a despeito dos avanços encontrados em decisões paradigmáticas do Órgão de Apelação. Como exemplo aplicado à Diretiva para biocombustíveis, a possibilidade de impor critérios relacionados à produção pelas regras da OMC - especialmente as exceções do artigo XX do GATT - é altamente debatida. Discussão semelhante pode ser levantada para a imposição de encargos sobre emissões de gases-estufa, para as quais a própria classificação como fator ou resíduo de produção é controversa. Além da dificuldade em prever o resultado de um julgamento sobre qualquer dessas questões, o cumprimento da sentença seria ainda mais incerto, em vista do histórico para casos que envolvem questões com forte componente político.

Ainda assim, não se pode negligenciar o peso político representado pela opção de iniciar um contencioso, desgaste que os dois lados buscarão evitar. Em vista disso, a ênfase no debate, negociação e *lobby* institucional deve permanecer como opção estratégica para conciliar interesses, especialmente quando o conflito envolve a autonomia regulatória para formulação de políticas ambientais.

No caso da exclusão do SGP, a barganha política constitui a única alternativa, uma vez que a concessão do benefício é unilateral e discricionária. O MRE tem buscado ressaltar as desvantagens para a economia europeia da exclusão brasileira, como o prejuízo para o comércio entre empresas europeias e suas filiais instaladas no Brasil, bem como o aumento de custos para produtores e consumidores europeus.

Contudo, ainda que se consiga manter as preferências, o sucesso para o próximo ciclo pode ser paliativo. Entre os analistas, predomina a visão de que o Brasil precisa se adaptar rapidamente ao fim das preferências. A exclusão do

país reflete a redefinição do seu papel frente à economia mundial, assim como a necessidade por maior autonomia e competitividade, especialmente frente à concorrência com os chineses. Nesse sentido, os esforços para enfrentar os gargalos que minam a competitividade se tornam ainda mais necessários. Acordos como parcerias estratégicas e o novo plano industrial constituem iniciativas a serem aprofundadas e aperfeiçoadas.⁶

Há também oportunidades a serem exploradas, como a criação de um novo nicho de mercado pelo desenvolvimento de tecnologias para o uso de biocombustíveis na aviação, a fim de atender à exigência europeia. O Brasil encontra-se em posição vantajosa para aproveitar essa abertura, vencida a dificuldade de oferta pelo setor.

Vale ressaltar a conexão entre os desafios e soluções levantados. Nesse sentido, conforme destacado, a barganha em torno da renovação ou exclusão do SGP tem sido condicionada ao desenrolar das negociações do acordo Mercosul-UE. De forma semelhante, o resultado de cada uma dessas frentes pode atenuar ou agravar as tensões envolvidas com as novas exigências de fundo ambiental. O quadro de crise ressalta essas ligações, uma vez que a agenda política é tomada pelos temas relacionados a essa pauta.

Ainda que o crescimento da China, com sua forte demanda por produtos primários, compense as perdas pela desaceleração da UE e dos EUA, as metas brasileiras de longo prazo - como uma maior participação de manufaturados na pauta exportadora e o apoio a setores estratégicos - demandarão o aprofundamento dos esforços para manter e ganhar espaço no mercado europeu.

1 Ver: Valor Econômico. Empresas propõem revisão da parceria entre Brasil e UE. (02/08/2011). Disponível em: <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/8/2/empresas-propoe-revisao-da-parceria-entre-brasil-e-ue>>. Acesso em: ago. 2011

2 Ver: *Pontes Bimestral*, Vol. 5, No. 5, nov. 2009. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/57086/>>; *Pontes Quinzenal*, Vol. 5, No. 6, mai. 2010. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontesquinzenal/74937/>>.

3 A aviação não está coberta pela regulação climática conduzida sob a égide da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, já que o Protocolo de Quioto exclui o setor de suas provisões para redução de emissões. Os debates sobre a realização de esforços conjuntos ou a eventual celebração de um compromisso multilateral setorial para a redução de emissões no setor de aviação tem sido conduzidos no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). Contudo, as propostas não lograram atingir um consenso até o momento.

4 Aprovado em 2009, o pacote europeu para clima e energia tem como principais metas a redução das emissões globais em 20%; a redução no consumo de energia em 20%; e o aumento no uso de energias renováveis em 20%. Para mais detalhes sobre o pacote, acesse: <http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/package_en.htm>.

5 O setor produtor de cana-de-açúcar tem promovido estudos sobre o impacto do uso indireto da terra, especialmente por meio do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE). Nesse sentido, ver: NASSAR, André. Mudanças no uso da terra e expansão da produção agrícola. In: Agricultura e mudanças climáticas: artigos selecionados. ICONE, 2009. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br/arquivos/noticia/1945.pdf>>. Acesso em: fev. 2011.

6 Entre as estratégias para ampliar e aprofundar os laços comerciais, destaca-se a Parceria Estratégica Brasil-UE. Ver: <http://www.cni.org.br/portal/data/files/FF80808129D8EF110129DCF626BC30D9/Declaracao%20conjunta%20FINAL_PT.pdf>. Sobre o Plano Brasil Maior, ver: *Pontes Quinzenal*, Vol. 6, No. 13, ago. 2011. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontesquinzenal/112528/>>.

Oportunidades e desafios para IEDs após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa¹

Juan Pablo Arístegui*

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as questões fundamentais relacionadas a investimentos estrangeiros diretos (IEDs) passam a ser competência exclusiva da União Europeia (UE). Isso possibilita que os atuais tratados bilaterais de investimento (TBIs) envolvendo os países do bloco sejam renegociados ou mesmo rescindidos, dada a possibilidade de que entrem em conflito com o direito comunitário. Esse quadro traz desafios e oportunidades tanto para a UE quanto para países fora do bloco. O presente artigo aborda essas circunstâncias para os países em desenvolvimento (PEDs) à luz do direito a regular e do desenvolvimento sustentável.

O Tratado de Lisboa, em vigor desde 1º dezembro de 2009, unifica a “dupla identidade” da Comunidade Europeia e da UE e concede personalidade jurídica internacional a esta última. Uma das mudanças significativas introduzidas por esse tratado consiste na atribuição exclusiva à UE das competências relativas a IEDs, até então sob competência dos Estados membros.

Nesse contexto, é incerto o futuro dos TBIs assinados por países da União – sejam firmados entre membros do bloco (intra-UE) ou com países fora da UE (extra-UE) –, principalmente aqueles em conflito com o direito comunitário, que precisarão ser renegociados. Um exemplo disso é o Acordo de Parceria Econômica entre Chile e UE, assinado em 2002: considerado o tratado bilateral de livre comércio mais avançado no repertório do bloco europeu, o referido acordo deverá ter suas disposições sobre investimentos renegociadas. Ademais, não está claro se a UE será capaz de celebrar tratados internacionais de investimento comparáveis aos TBIs e, em caso afirmativo, qual seria o modelo seguido.²

No caso dos PEDs, um dos desafios consistirá em antecipar as mudanças e conter a investida negociadora que terá início uma vez que a UE esclarecer esta matéria. O quadro atual de proteção aos IEDs na Europa não é nada animador para investidores externos ao bloco. A existência de incertezas jurídicas exige um diálogo mais próximo entre empresas e governos, a fim de antecipar eventuais problemas e negociar memorandos de entendimento para assegurar que as contradições dos TBIs com o direito comunitário não afetem o cumprimento de tais acordos.

Por sua vez, a possibilidade de negociação com a UE de um acordo internacional de investimentos constitui uma oportunidade para reduzir a assimetria entre direitos do investidor e direito a regular dos Estados – desequilíbrio recorrentemente observado nos atuais TBIs. Estes também poderiam ser renegociados à luz desse mesmo objetivo.

Cabe indagar se a assimetria dos TBIs pode ser atenuada mediante a reformulação dos padrões de proteção, o aprimoramento do mecanismo de resolução de controvérsias e a

incorporação do que a UE denomina de “investimento sustentável”.³ Se isso fosse certo, o Tratado de Lisboa deveria estimular os PEDs a modificar o sistema atual de investimentos, de modo que este não esteja vinculado apenas ao aumento no nível de riqueza – se é que isso ocorre –, mas também a um desenvolvimento qualitativo – mesmo diante das dificuldades associadas ao conceito de desenvolvimento sustentável.

À luz de tal oportunidade, é necessário que um eventual acordo internacional de investimento com a UE não se erija como elemento dissuasivo da capacidade regulatória dos Estados. Esse *chilling effect* não deriva diretamente dos padrões de proteção destes tratados; isto é, por si só, os TBIs não limitam a capacidade regulatória dos Estados, mas, em caso de violação a suas disposições, obrigam a compensar danos definidos em fóruns distintos dos nacionais e

sob critérios que, muitas vezes, ignoram o direito público dos Estados. Diante dessa realidade, os Estados podem incorrer em uma paralisação regulatória para evitar o afastamento dos IEDs. Isso, entretanto, contraria a própria função do Estado e, em grande medida, pode afetar os objetivos relacionados ao desenvolvimento sustentável.

Investimento estrangeiro e os TBIs extra-UE após o Tratado de Lisboa

Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o investimento estrangeiro e os TBIs extra-UE já encontravam dificuldades devido às competências da União especificadas no artigo 307 (2) do Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE) – particularmente no que diz respeito à transferência de capital.⁴ Esses problemas são intensificados após o Tratado de Lisboa. Primeiramente, porque não há consenso sobre o significado de IED e sobre suas implicações.⁵ Em segundo lugar, segundo a interpretação do artigo 307 do TCE, os TBIs extra-UE estariam em contradição com o direito europeu e, portanto, deveriam

O quadro atual de proteção aos IEDs na Europa não é nada animador para investidores externos ao bloco. A existência de incertezas jurídicas exige um diálogo mais próximo entre empresas e governos...

ser renegociados e/ou rescindidos. No entanto, não se sabe como ocorrerá a transição: uma opção seria concluir um acordo-quadro de investimento da UE com países terceiros, de modo a deixar os detalhes para os membros. Até o momento, porém, a opção mais avançada parece ser uma proposta de Regulamento do Parlamento e do Conselho Europeu, que estabelece um regime de transição para os TBIs e os Estados membros com países terceiros, mas que sequer menciona questões relacionadas a mudanças estruturais, muito menos o tema de investimento sustentável.⁶

Neste contexto, ressurge o problema da relação entre direito comunitário e direito internacional. Em princípio, os Estados membros não poderiam recorrer ao direito comunitário da UE para justificar violações a seus TBIs, conforme o artigo 27 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Tampouco os TBIs poderiam ser suspensos com base no artigo 59 da Convenção, haja vista que os países terceiros não são parte do Tratado de Lisboa. Em vez disso, esses países poderiam suspender ou encerrar seus TBIs, sob o argumento de impossibilidade de que sua contraparte cumpra com suas obrigações - o que agrega mais incerteza ao problema.

Por fim, na hipótese de que a UE conclua um TBI, o maior problema seria não poder resolver eventuais disputas no âmbito do Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI), considerado a instituição arbitral mais importante em matéria de disputas investidor-Estado. De fato, a possibilidade de que a UE se torne parte do CIADI é excluída pela Convenção de Washington, cujo artigo 67 determina que somente os Estados membros do Banco Mundial podem ser signatários da Convenção.

Direito a regular e desenvolvimento sustentável

No que diz respeito ao limite entre poder regulatório e direito do investidor, a tendência recente dos modelos de TBI de alguns países desenvolvidos (PDs) revela pouca consideração pelo direito público do Estado. Mais precisamente, a jurisprudência arbitral em matéria de investimento estrangeiro tem sido pouco atenta ao direito do Estado a regular áreas sensíveis, tais como meio ambiente e saúde pública - o que indica uma recorrente estrutura assimétrica dos TBIs. A assimetria entre o direito dos investidores e o direito a regular do Estado é acentuada desfavoravelmente aos PEDs, uma vez considerado que a grande maioria dos TBIs continua sendo bilateral de direito, mas não de fato.

Em suma, é preciso distinguir entre duas assimetrias relacionadas e o objetivo de sustentabilidade. Os TBIs são obviamente bilaterais, mas, em termos reais, são muito díspares em razão da predominância de fluxos de investimento unilaterais. Como já observado, outra assimetria dos TBIs diz respeito à relação entre direitos do investidor e direito a regular dos Estados (*chilling effect*) - o qual, muitas vezes, é limitado para evitar conflitos com o investidor. Por fim, a incorporação do paradigma da sustentabilidade aos TBIs permitiria, em teoria, alcançar o objetivo do investimento sustentável. Contudo, isso certamente exige plena capacidade regulatória dos Estados.

Em matéria de investimento estrangeiro, o direito a regular estaria conectado com o estado de necessidade; as medidas de proteção à segurança nacional e à ordem pública; a

proteção do meio ambiente e da saúde; os padrões sociais e laborais; as exceções culturais; os direitos humanos; e, finalmente, com a regulação da economia em tempos de crise.⁷ Por conseguinte, todas essas questões deveriam estar sobre a mesa de renegociação dos TBIs extra-UE, bem como na negociação de um acordo internacional de investimento com a UE.

Quanto ao paradigma do desenvolvimento sustentável no contexto dos TBIs, é importante averiguar se o IED é neutro, favorável ou desfavorável ao desenvolvimento sustentável dos países. De acordo com Andrew Newcombe⁸, o regime de proteção ao investimento estrangeiro não constitui um sério impedimento ao desenvolvimento sustentável. Porém, ao se afirmar que o IED deve ser uma força positiva para o desenvolvimento sustentável, a proteção do investimento deveria ser consistente com os princípios de direito internacional referentes a desenvolvimento sustentável.

Tais princípios guardam uma relação com o uso sustentável dos recursos naturais; a equidade e erradicação da pobreza; as responsabilidades comuns, porém diferenciadas; o enfoque de precaução; a participação e o acesso à informação e à justiça; a boa governança; e com o princípio da integração dos objetivos econômicos, sociais, ambientais e de direitos humanos.

Almejar que o investimento seja sustentável exige, de alguma forma, que os Estados não percam seu poder regulatório em áreas sensíveis. A discussão atual na UE está focada nos benefícios de um novo acordo sobre investimentos que permita aos Estados aprofundar sua política social e ambiental, sem que isso resulte em menor proteção a seus investidores no exterior. Trata-se de uma oportunidade para os PEDs que não deve ser menosprezada.

* Professor de Direito e pesquisador do Programa de Direito e Política Ambiental da Universidade Diego Portales. Doutorando da Universidade Pompeu Fabra (Barcelona, Espanha).

Tradução e adaptação de artigo originalmente publicado em *Puentes Bimestral* Vol. 12, No. 3 - ago. 2011.

- 1 A presente análise baseia-se em artigo publicado no *Anuario de Derecho Público* da Universidade Diego Portales (2011).
- 2 Woolcock, Stephen. *The EU Approach to International Investment Policy After the Lisbon Treaty*. European Commission Directorate-General for External Policies, Policy Department, 2010.
- 3 *Ibidem*, p. 7 e p. 39.
- 4 Também existem - e continuarão a existir - problemas relacionados aos TBIs intra-UE (cerca de 190 TBIs intra-UE vigentes atualmente), uma vez que um mesmo problema pode ser regulado tanto pelo tratado como pelo direito comunitário, em particular as questões relativas ao direito de estabelecimento e à transferência de capitais. Um caso interessante a respeito foi o *Eastern Sugar B.V. v. Czech Republic*, Decisão Parcial. Ver: SCC No. 088/2004, UNCITRAL (27 mar. 2007).
- 5 Somente há consenso quanto à inadequação de se considerar o investimento de carteira como IED - o que eventualmente exigiria acordos mistos.
- 6 *Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo Europeo, para establecer un arreglo de transición para los tratados bilaterales de inversión entre Estados miembros y terceros países*. Comisión Europea, Bruxelas, 7 jul. 2010, COM(2010)344 final.
- 7 Markert, Lars. "Balancing Investor's and Host States Rights - What Alternatives for Treaty-makers?" In: *European Yearbook of International Economic Law*, número especial sobre *International Investment Law and the EU Law*, 2011, pp. 141-171.
- 8 Newcombe, Andrew. "Sustainable Development and Investment Treaty Law." In: *The Journal of World Investment & Trade*, Vol. 8, No. 3, 2007.

A delegação brasileira e as negociações internacionais sobre exceções e limitações aos direitos autorais

Joana Varon Ferraz*

A delegação brasileira desempenhou papel de destaque nas negociações internacionais sobre exceções e limitações aos direitos autorais no âmbito da Organização Internacional de Propriedade Intelectual (OMPI). Ainda que modestos, os resultados dos debates representam um avanço nas tratativas dessa matéria. Diante desse contexto, este artigo analisa as principais propostas apresentadas pelos membros da OMPI e discute alguns pontos críticos do contraste entre os avanços logrados no âmbito internacional e o caráter restritivo da lei brasileira de direitos autorais.

As reuniões do Comitê de Direitos Autorais e Conexos (SCCR, sigla em inglês) da OMPI têm dado alguns passos lentos - porém significativos - na discussão da ampliação de exceções e limitações à proteção dos direitos autorais. Em sua 21ª sessão, o Comitê logrou consenso em torno de um plano de trabalho bienal (2011-2012) para tratar do assunto. Nesse documento, foi reconhecida a necessidade de ampliar as exceções e limitações para pessoas com deficiência de leitura; bibliotecas, arquivos e instituições de ensino e pesquisa; e pessoas com outras deficiências. O plano de trabalho inclui a preparação de recomendações a respeito desses assuntos para a Assembleia Geral dos próximos dois anos.

Tendo em vista este ambicioso plano de trabalho e com três dias a mais para debater especificamente o tema de acesso a pessoas com deficiência de leitura, a 22ª sessão do SCCR, realizada entre 15 e 24 de junho de 2011, teve início com a expectativa de avanços práticos substanciais no tema de limitações. Em reuniões anteriores, o debate a respeito do referido tema já avançara consideravelmente em torno de quatro propostas: uma apresentada pelos Estados Unidos da América (EUA); outra, pelo Grupo Africano; outra, pela União Europeia (UE); e outra, por Brasil, Equador e Paraguai - posteriormente, também endossada por México e Argentina. Esse debate permitiu que, na última sessão, dois documentos sobre o tema fossem submetidos à apreciação dos países: uma lista comparativa de propostas de exceções e limitações, preparada pelo Secretariado (SCCR/22/8), e um esboço de tratado sobre exceções e limitações para pessoas com deficiência, instituições educacionais e de pesquisa, bibliotecas e arquivos (SCCR/22/12), proposto pelo Grupo Africano.

No início dos debates, em sessões informais, a proposta dos países latino-americanos foi alterada para que se chegasse a um documento consensual (SCCR/22/15) - respaldado pelos EUA e, gradualmente, pela UE e por outros países. A missão brasileira, proponente da primeira versão do texto em discussão, posicionou-se de maneira positiva e convidou os países membros que ainda não haviam entrado em consenso para considerar o texto como uma futura proposta de instrumento internacional.

Contudo, o documento sofreu forte oposição por parte do Grupo Africano, que continuou a defender uma visão holística das exceções e limitações, conforme a proposta apresentada inicialmente por esse grupo. Apesar de não abordarem o conteúdo do texto, os países africanos buscaram direcionar as discussões aos procedimentos da OMPI para adoção de

propostas, com o objetivo de invalidar a apreciação em plenário de um documento elaborado em reuniões informais. Assim, presenciava-se uma situação incomum de consenso entre o Brasil e outros países em desenvolvimento (PEDs) com EUA e UE, em oposição à África.

De qualquer maneira, a proposta do grupo africano foi rejeitada diante da opção das delegações por lidar com um tema específico (acesso para pessoas com deficiência). O presidente das negociações reiterou que o compromisso em lidar com os outros temas permanece na agenda. Finalmente, com os novos posicionamentos, o documento foi incorporado como documento de trabalho oficial (SCCR/22/15 REV.1). Assim, o grupo africano e outros países membros colocaram algumas questões à proposta de acordo, principalmente sobre os artigos que traziam definições, previsões de intercâmbio entre fronteiras de países não signatários e a possibilidade de desrespeitar medidas de proteção tecnológica. Nesse ponto, foi particularmente problemática a definição de “entidade autorizada”. Infelizmente, o que parecia caminhar rumo a pelo menos uma recomendação foi paralisado e adiado para a próxima sessão (23ª) prevista para o final de novembro, quando o presidente das negociações deverá apresentar um texto com as sugestões de alteração entre parêntesis para que, finalmente, constitua base para a discussão de um instrumento internacional sobre o tema.

Pano de fundo

A discussão que se evidencia de maneira mais prática no âmbito da OMPI - embora lentamente - representa um marco significativo nessa instituição para de fato implementar uma perspectiva desenvolvimentista ao lidar com o tema da propriedade intelectual.

Trata-se de um passo condizente com a perspectiva de balancear a esfera de proteção da propriedade intelectual com o acesso ao conhecimento, o que está alinhado à previsão de exceções e limitações estipulada no artigo 13 do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, sigla em inglês) e no artigo 9, item 2, da Convenção de Berna - principais instrumentos internacionais de propriedade intelectual de que o Brasil é signatário. Esses acordos determinam inclusive que a amplitude dessas exceções deve variar de acordo com os diferentes níveis de desenvolvimento dos países. Ainda, cabe destacar que tais dispositivos reverberaram, ainda que de maneira bastante limitada, nos artigos 46 e seguintes da lei de direitos autorais do Brasil.

Embora previstas nesses acordos, essas questões essenciais ao desenvolvimento humano foram apenas incorporadas às negociações internacionais de propriedade intelectual com a adoção, em outubro de 2007, da Agenda do Desenvolvimento no âmbito da OMPI. Nessa ocasião, a Assembleia Geral adotou 45 recomendações para ampliar a dimensão desenvolvimentista das atividades da organização, até então voltada apenas para ampliar as esferas de proteção. Também, foi aprovada pelos Estados membros uma recomendação para estabelecer o Comitê sobre Desenvolvimento e Propriedade Intelectual (CDIP, sigla em inglês).

Por mais esquizofrênico que possa parecer, enquanto a missão brasileira na OMPI tem empreendido esforços fundamentais com vistas a ampliar o debate sobre exceções e limitações na esfera internacional; no âmbito nacional, nossa lei é facilmente criticada por ser excessivamente restritiva. A Convenção de Berna estabelece apenas que exceções e limitações podem ser previstas desde que seja atendida a regra dos três passos, segundo a qual: i) podem ser previstas exceções em certos casos especiais; ii) desde que essa reprodução não prejudique a exploração normal da obra; e iii) nem cause um prejuízo injustificado aos legítimos interesses do autor. Contudo, nossa lei não toma proveito da forma como esse instrumento delimita uma margem mais ampla para que se estabeleçam exceções e limitações e utiliza-se de um rol taxativo, o que acaba por não permitir diversos usos legítimos de obras alheias.

Como resultado, de acordo com a pesquisa *IP Watchlist* (2011), o Brasil apresenta um dos piores regimes de direitos autorais do mundo. O trabalho leva em conta questões como as possibilidades trazidas pela legislação autoral para o acesso dos consumidores a serviços e produtos culturais; exceções e limitações para usos educacionais das obras; preservação do patrimônio cultural; acessibilidade; adaptação da lei aos novos modelos digitais e utilização privada dos bens culturais. Cabe destacar que, em 2010, o Brasil ocupava a sétima posição dentre os piores regimes, caindo para a quarta pior na edição deste ano.

Enquanto o país não revisar sua legislação, ficará para trás no processo de democratização dos direitos autorais, com uma lei ultrapassada, incapaz de lidar minimamente com a sociedade digital. Com efeito, o país teve uma das piores notas no quesito “possibilidades educacionais”. Não é por menos: a legislação brasileira proíbe a cópia ou digitalização para uso educacional ou científico (em um país onde o nível de renda da população é incompatível com o preço dos livros científicos); além de não contar com permissão para a reprodução e outros tipos de utilização das obras sem necessidade de autorização para atender pessoas com deficiências.

Ressalte-se que o tema específico do acesso para pessoas com deficiência também constituiu foco de discussão internacional na Convenção pelos Direitos de Pessoas com Deficiência, adotada em 13 de dezembro de 2006 no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). A Convenção estabelece princípios de não discriminação, igualdade de oportunidade e acesso para as pessoas com deficiência. As discussões desse tratado de direito humano também chamam atenção para os desafios das pessoas com deficiência no que diz respeito ao acesso a materiais educacionais, de pesquisa e acesso à informação e comunicação. A importância da iniciativa foi, mais uma vez, respaldada pela intervenção da União Latino-Americana de Cegos (ULAC) e pela *World Blind Union* - que, após anos participando das reuniões do SCCR sem grandes definições, manifestou satisfação com o fato de, ao menos, o tema ter tomado forma de um documento base para instrumento internacional.

Para Kenneth Nóbrega, chefe da Divisão de Propriedade Intelectual do Ministério de Relações Exteriores (DIPI-MRE), responsável por coordenar a missão brasileira na última reunião, a natureza que tal instrumento irá adquirir promete ser o tema de maior controvérsia na próxima sessão. Cabe lembrar que nas propostas iniciais, os EUA pediam um instrumento consensual; o Grupo Africano, um tratado; e a UE, uma recomendação. O plano de trabalho do SCCR estipula apenas que esforços serão feitos rumo a um instrumento internacional apropriado, abrindo espaço para todas essas possibilidades. Os maiores defensores do tema têm argumentado que o texto seja estabelecido como uma recomendação e, mais adiante, encaminhado para conferência diplomática para se transformar em tratado.

Não obstante, será um momento crucial para vislumbrarmos se a OMPI terá poder de implementar algumas das recomendações da Agenda do Desenvolvimento e como os próximos temas de exceções e limitações poderão ser tratados nesse fórum.

* Pesquisadora e coordenadora do projeto A2K Brasil no Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas (CTS/FGV).

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
Carolina Ferreira e Silva

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

Setembro

- 12 e 13 OCDE - Fórum Global sobre Economia do Conhecimento. Paris, França
- 12 a 23 Unctad - 58ª Sessão do Conselho de Comércio e Desenvolvimento. Genebra, Suíça
- 19 a 21 OMC - Fórum Público da OMC. Genebra, Suíça
- 20 e 21 OCDE - 11º Fórum Econômico Internacional sobre a África. Paris, França
- 22 e 23 OMC - Reunião do Comitê sobre Acordos de Comércio Regional. Genebra, Suíça
- 23 a 25 Encontro Anual do Grupo Banco Mundial e do FMI. Washington DC, EUA
- 25 a 29 OCDE - Congresso sobre Águas Mundiais. Porto de Galinhas, Brasil
- 26 Cepal - 2º *Workshop* "Adaptação às mudanças climáticas: características e impactos nas cidades da América Latina. Santiago, Chile
- 26 a 30 OMC - Reunião do Grupo de Negociação sobre Facilitação do Comércio. Genebra, Suíça
- 27 OMC - Reunião do Órgão de Solução de Controvérsias. Genebra, Suíça
- 29 OMC - Reunião do Comitê sobre Agricultura. Genebra, Suíça
- 29 e 30 Encontro *Ad Hoc* de especialistas em impactos e adaptação a Mudanças Climáticas: um desafio para os portos globais. Genebra, Suíça

Outubro

- 3 a 7 OCDE - Fórum Global sobre Meio Ambiente. Paris, França
- 5 OCDE - Lançamento da Avaliação sobre as Reformas na Política Agrícola da União Europeia. Paris, França
- 14 e 15 OCDE - Encontro dos Ministros das Finanças e Governantes dos Bancos Centrais do G 20. Paris, França
- 19 e 20 OMC - Reunião do Comitê sobre Medidas Sanitárias e Fitosanitárias. Genebra, Suíça
- 21 Cepal - Fórum regional sobre a OMC, Facilitação do Comércio e o Setor Privado na América Latina. Santiago, Chile
- 24 OMC - Reunião do Comitê dos Participantes na Expansão do Comércio de Produtos de Tecnologia da Informação. Genebra, Suíça
- 25 e 26 OMC - Reunião do Conselho sobre Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio. Genebra, Suíça
- 25 OMC - Reunião do Órgão de Solução de Controvérsias. Genebra, Suíça
- 27 OMC - Reunião do Comitê sobre Regras de Origem. Genebra, Suíça

PUBLICAÇÕES

Bernardelli, F. *Energía solar termodinámica en América Latina: los casos del Brasil, Chile y México*. Cepal, 2011.

Buckrell, Jon; Hoare, Alison. *Controlling Illegal Logging: Implementation of the EU Timber Regulation*. Chatham House, jun. 2011.

Cepal. *Agricultura y cambio climático: instituciones, políticas e innovación*. Cepal, jul. 2011.

Cepal. *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*. Cepal, jun. 2011.

Cepal. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*. División de Desenvolvimento Econômico da Cepal, jun. 2011.

Cepeda, Ricardo C.; Hallaert, Jean-Jacques; Kang, Gimin. *Estimating the Constraints to Trade of Developing Countries*. OECD, jun. 2011

Chatterjee, B.; George, J. *The Doha Round and South Asia: need for better coordination*. CUTS International, jul. 2011.

Gagnon, J. *The Global Outlook for Governance Debt over the Next 25 Year: implications for the economy and public policy*. Peterson Institute for International Economics, jul. 2011.

Josling, Tim. *Global Food Stamps: An Idea Worth Considering?* ICTSD, ago. 2011.

Josling, Tim; Roberts, Donna. *Measuring the Impact of SPS Standards on Market Access*. International Food & Agricultural Trade Policy Council (IPC), jul. 2011.

ICTSD Programme on Competitiveness and Sustainable Development. *Developing Countries' Trade Vulnerabilities to EU Climate Change Policies: an overview of carbon leakage-sensitive trade flows*. ICTSD, ago. 2011.

ICTSD. *Aid for Trade on the Ground*. ICTSD - Information Note, No. 20, jul. 2011.

OMC. *Costa Rica: Trade Opening, FDI Attraction and Global Production Sharing*. OMC, jun. 2011.

OMC. *World Trade Report 2011: The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*. OMC, 2011.

OMC e Institute of Developing Economies - Japan External Trade Organization. *Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: from trade in goods to trade in Tasks*. OMC e IDE-JETRO, 2011.

OIT. *Políticas contracíclicas para una recuperación sostenida del empleo*. OIT, jun. 2011.

Unctad. *Bulding a Development-led Green Economy*. UNCTAD Policy Brief, No. 23, jun. 2011.

Unctad. *The Road to Rio+20: Part I*. Unctad, 2011.

ICTSD. *Feed-in Tariffs for Renewable Energy and WTO Subsidy Rules: An Initial Legal Review*. ICTSD, ago. 2011.

World Bank (2011). *Global development horizons 2011: multipolarity - the new global economy*. World Bank, jun. 2011.