

- 1 As potências climáticas na economia política internacional
Eduardo Viola
- 4 A visão para Durban sobre o destino do Protocolo de Quioto
José Domingos Gonzalez Miguez
- 6 A Rio+20, a “pegada das nações” e o “greenwashing de Estado”
Luiz Fernando do Amaral
- 7 Mudanças climáticas e desenvolvimento humano: o desafio do IDH
- 9 A reação dos BRIC à crise econômica
Adriana Erthal Abdenur
- 11 Impactos dos desalinhamentos cambiais em tarifas
Vera Thorstensen
- 13 Brasil e Argentina: a interdependência baseada nas estratégias nacionais
Demían Dalle, Juliana Peixoto
- 15 Reforço do sistema antidumping no Brasil
Leane Cornet Naidin, Marta Calmon Lemme

As potências climáticas na economia política internacional

Eduardo Viola*

Partindo de dados sobre as emissões dos países signatários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês), este artigo considera anacrônica a linha divisória entre países desenvolvidos (PDs) e países em desenvolvimento (PEDs), já tradicional nas negociações climáticas. Além disso, procura-se identificar temas e países diretamente relacionados a qualquer possibilidade de um acordo na Conferência de Durban (África do Sul).

As emissões de gases de efeito estufa (GEEs) cresceram 3% na primeira década do século XXI. Os 13 principais países emissores em 2009, segundo a Netherlands Environmental Assessment Agency¹, são responsáveis por mais de 80% das emissões globais e constituem grandes potências ou potências médias. Estas últimas caracterizam-se pela relevância limitada em termos de emissões e participação na economia global e nenhuma delas possui capacidade de veto sobre um acordo internacional global. Já as grandes potências compartilham três características principais: (i) índice elevado de emissões globais de carbono (no mínimo 15%) e de produto interno bruto (PIB) global; (ii) forte capital tecnológico e humano para a “descarbonização” da economia; e (iii) poder de veto sobre qualquer acordo internacional global que seja efetivo.

Identificam-se, assim, três grandes potências: Estados Unidos da América (EUA), China e União Europeia (UE) - os quais, juntos, somam 54% do PIB global e 58% das emissões globais de carbono. A UE está isolada na defesa por uma arquitetura global efetiva para a transição rápida em direção a uma economia de baixo carbono. EUA e China, de outro lado, seguem resistentes a um acordo global com vistas a estimular essa transição.

Os EUA são o país mais importante nas negociações climáticas: além de ser o segundo maior emissor de GEEs, o país possui o maior potencial de inovação tecnológica de impacto mundial na direção do baixo carbono². Os EUA emitem, anualmente, 5,8 bilhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente (CO₂e) (19% do global),

Você sabia?

De acordo com o *Relatório de Desenvolvimento Humano* divulgado recentemente pela ONU, desde 1970 as emissões globais de CO₂ aumentaram 248% nos países com IDH baixo, médio e elevado; e 42% nos países com IDH muito elevado. Três fatores contribuem para esse desempenho: crescimento populacional, aumento do consumo (o principal impulsionador) e produção com emissão intensiva em carbono.

Aumento nas emissões de CO₂ e seus impulsionadores, 1970-2007 (em %)

Grupo do IDH	Aumento		Parcela percentual do aumento total		
	Per capita	Total	População	PIB per capita	Produção intensiva em carbono
Muito elevado	7	42	81	233	-213
Elevado	3	73	94	116	-111
Médio	276	609	32	82	-15
Baixo	49	304	72	21	7
Mundo	17	112	79	91	-70

Fonte: Human Development Report, 2011, p. 32. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Complete.pdf>.



International Centre for Trade and Sustainable Development

Editorial

Estimado(a) leitor(a),

Ao longo das duas próximas semanas, o tema mudanças climáticas será intensamente debatido no âmbito multilateral, com o início da 17ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) que ocorrerá em Durban (África do Sul) entre 28 de novembro e 10 de dezembro. A definição do futuro do Protocolo de Quioto, cujo período de compromisso expirará em 2012, certamente constituirá um dos principais itens da agenda a ser discutida.

Nesse contexto, em nosso artigo de abertura, Eduardo Viola argumenta que a divisão entre países desenvolvidos (PDs) e países em desenvolvimento (PEDs) nas negociações climáticas não corresponde ao quadro atual de emissões *per capita*, da atuação desses países no contexto global e das políticas adotadas pelos países.

Já a análise elaborada por José Domingos Gonzalez Miguez parte da clivagem que separa PDs de PEDs nas negociações climáticas para delinear cenários possíveis no que diz respeito ao segundo período de compromisso sob o Protocolo de Quioto.

Este número do *Pontes* traz, ainda, duas análises voltadas à Rio+20. No primeiro texto, Luiz Fernando do Amaral destaca a oportunidade que a Rio+20 constitui para debater medidas que ampliem o acesso à informação e transparência em relação aos impactos das políticas nacionais sobre o meio ambiente, com vistas a evitar a “propaganda verde enganosa” por parte dos Estados.

Por sua vez, o editorial deste número analisa os principais pontos do *Relatório de Desenvolvimento Humano*, que lança o desafio de incorporar sustentabilidade e equidade à avaliação do bem-estar humano. Também, a análise busca identificar como o conteúdo do relatório pode iluminar alguns dos eixos da proposta brasileira para a Rio+20, centrada no conceito de “crescimento verde inclusivo”.

Na seara comercial, um tema de destaque na Organização Mundial do Comércio (OMC) diz respeito aos efeitos do desalinhamento cambial sobre os fluxos de comércio internacional. É sobre este tema que Vera Thorstensen se debruça, tomando por base a proposta do Brasil para que o tema fosse debatido na OMC, e não somente no Fundo Monetário Internacional (FMI).

A persistência dos efeitos da crise econômica sobre as políticas de comércio constitui objeto de análise de Adriana Abdenur, que atenta para as medidas adotadas pelos países emergentes no contexto da crise. Já Damián Dalle e Juliana Peixoto investigam como os modelos econômicos adotados por Brasil e Argentina têm impactado o comércio bilateral e ressaltam o desafio imposto pelo aumento das exportações chinesas ao aprofundamento das relações bilaterais. Por fim, o texto assinado por Leane Naidin e Marta Lemme analisa as principais medidas de defesa comercial adotadas pelo Brasil, buscando identificar o alcance e limite destas.

Esperamos que aprecie a leitura.

A Equipe Pontes

19 toneladas *per capita* e 0,4 tonelada de carbono a cada US\$ 1.000 de PIB. É um dos países com maior taxa de emissões *per capita* do mundo, uma economia que, embora apresente uma matriz energética fortemente baseada em carvão e petróleo, opera com relativa alta eficiência energética e baixa intensidade de carbono em termos globais.

No início da administração Obama, houve sinais de que haveria um impulso decisivo para a descarbonização da economia. Tais expectativas foram, entretanto, frustradas, por vários fatores: polarização bipartidária extrema no Congresso e crise de governabilidade; alta taxa de desemprego erodindo a popularidade de Obama; ofensiva do Partido Republicano contra a ciência do clima; limites impostos pelos déficits fiscais e pelo crescimento da dívida pública; e crescimento de grupos críticos a argumentos sobre o risco de aquecimento global na população estadunidense³.

A UE emite 4,5 bilhões de toneladas de CO₂e (15% do total mundial), 10 toneladas *per capita* e 0,3 tonelada de carbono por cada US\$ 1.000 de PIB. O bloco é muito heterogêneo, tanto em termos de emissões *per capita* quanto de intensidade de carbono. E, as emissões do bloco crescem 0,5% ao ano. Nos últimos anos, as principais lideranças políticas da UE têm manifestado apoio a uma ação incisiva com vistas a mitigar o aquecimento global. Contudo, a crise econômica de 2008 e a instabilidade na zona do euro erodiram fortemente a capacidade europeia de liderar a transição para uma economia verde.

A China, por sua vez, emite 6,5 bilhões de toneladas de CO₂e por ano (24% do global), 6 toneladas *per capita* e 1,5 tonelada de carbono por cada US\$ 1.000 do PIB. Trata-se de uma economia muito intensiva em carbono devido a sua matriz energética fortemente baseada em carvão e petróleo. Em 2007, as emissões mundiais de GEEs cresceram 3,3% em relação a 2006, e 50% deste crescimento é de responsabilidade da China. A posição do governo chinês - doméstica e internacional - foi negligente até 2006, mas a partir de então houve mudanças baseadas na avaliação da vulnerabilidade da China à mudança climática. O governo incentivou fortemente o crescimento da produção de energia eólica e solar e anunciou seu objetivo de reduzir o ritmo do crescimento das emissões, nos termos de seu Plano Nacional de Mudanças Climáticas e do pacote de estímulo econômico anticrise de 2008.

Existe, na China, uma clivagem entre forças globalistas e nacionalistas, sendo que o poder das primeiras cresce continuamente, e elas se mostram crescentemente orientadas a mudar a posição chinesa no sentido da responsabilidade global. Contudo, a posição adotada pelo país asiático nas negociações internacionais não tem acompanhado as mudanças observadas em sua política energética. A partir de 2009, é possível afirmar a existência de duas Chinas em termos de carbono: de um lado, uma China tradicional, predominante, que é uma máquina produtora e exportadora de carbono; de outro lado, uma nova China, de baixo carbono, minoritária, mas que cresce a uma extraordinária velocidade.

Outros atores-chave e o Brasil

Destacam-se, ainda, alguns outros atores que podem ser considerados chave neste processo de redução de emissões e, por conseguinte, nas negociações internacionais relativas ao tema.

A Índia emite, anualmente, 2,2 bilhões de toneladas de CO₂e (6% do global), 1,7 tonelada de carbono *per capita* e 1,4 tonelada por cada US\$ 1.000 de PIB. Apresenta baixa taxa de emissões *per capita* e elevada intensidade de carbono devido à baixa eficiência energética e ao alto peso do carvão e petróleo em sua matriz energética. Contudo, tem desenvolvido a energia solar fotovoltaica e a eólica em proporções bem superiores às do Brasil (embora inferiores às da China) - e, parcialmente, a produção de etanol. A posição do governo indiano tem sido historicamente negligente e não apresenta sinais de mudança.

A Rússia emite 2 bilhões de toneladas de CO₂e por ano (5% do global), 14 toneladas por habitante e 1,3 tonelada de carbono por cada US\$ 1.000 de PIB. É uma economia com altas emissões *per capita*, alta intensidade de carbono, com baixa eficiência energética e matriz energética fortemente baseada em combustíveis fósseis, sendo grande exportador de petróleo e gás. Por essa razão percebe-se como perdedora na transição para uma economia de baixo carbono - mas potencialmente ganhadora na atual situação, já que o aquecimento global aumentaria extraordinariamente as terras agricultáveis.

O Japão emite anualmente 1,6 bilhão de toneladas de CO₂e (3,5% do global), 12 toneladas por habitante e 0,15 tonelada de carbono por cada US\$ 1.000 de PIB. É uma das economias com menor intensidade de carbono do mundo, devido à altíssima eficiência energética e ao grande peso da energia nuclear na sua geração elétrica. É favorável a uma rápida transição para uma economia de baixo carbono, mas seu papel de liderança na arena internacional está aquém de suas potencialidades devido a sua política externa de perfil baixo e aos efeitos negativos do acidente nuclear de Fukushima.

A Indonésia aumentou suas emissões na primeira década do século, em função de amplo desmatamento de florestas de turfa com grande estoque de carbono. O Canadá apresenta o pior desempenho entre os PDs: o grande crescimento da produção de petróleo na província de Alberta e o fato de que a exploração dos recursos naturais está regulada no nível provincial são os principais fatores do atraso. Em 2007, o México adotou um plano nacional de mudanças climáticas avançado e assumiu uma posição internacional de vanguarda, mas a nova retórica não teve correspondência significativa no comportamento dos agentes econômicos. Em 2008, a África do Sul anunciou metas de estabilização e pico de emissões, colocando-se à frente dos grandes países emergentes pertencentes ao G-77. A Coreia do Sul manteve, nos últimos anos, um perfil que a situa na vanguarda na transição para uma economia de baixo carbono. A Arábia Saudita, por sua vez, tem mantido historicamente uma posição muito conservadora nas negociações internacionais e tem exercido um papel decisivo na regulação do preço de petróleo, fator fundamental para o desenvolvimento amplo do investimento em energia limpa.

Por fim, o Brasil, conforme dados de 2009, respondeu pela emissão de aproximadamente 1,8 bilhão de toneladas CO₂e (4% do global), 10 toneladas *per capita* e 0,9 tonelada de carbono por cada US\$ 1.000 de PIB. As emissões do Brasil no período 2005-2009 sofreram uma forte redução com referência ao período 2001-2004, devido à dramática queda da taxa de desmatamento na Amazônia, de uma média anual de 20.000 km² para 11.000 km² entre 2005 e 2010, chegando a uma cifra muito baixa em 2010 (6.200 km²). Em contraste, o aumento verificado nas emissões em 2010 deveu-se ao forte crescimento nas emissões dos setores de energia, transportes, manufatura, agropecuária e refino de petróleo.

A partir de 2010, o país apresenta um novo perfil de emissões, com significativa queda na proporção de emissões de desmatamento e aumento nas demais. Uma questão fundamental diz respeito ao poder relativo dos cinco complexos energéticos existentes no Brasil: um de alto carbono (petróleo e gás) - em forte expansão desde a descoberta do pré-sal - e quatro de baixo carbono (hidrelétrica, etanol, nuclear e eólica). Dentre os setores de baixo carbono, o único que se contrapõe ao petróleo, em termos de velocidade de crescimento, é o eólico, mas ele parte de uma base mínima e, conseqüentemente, não apresenta peso significativo nas proporções relativas.

A lei de mudança climática aprovada em 2009 colocou o Brasil numa posição muito singular. Ao mesmo tempo em que tal fato fez do Brasil o único país de renda média a ter um marco legal que constrange as emissões de carbono, a implementação da lei avança a um ritmo muito lento, e a aprovação do regressivo Código Florestal na Câmara de Deputados tem dado um sinal muito negativo a respeito desse tema. Apesar da extraordinária virada na política doméstica brasileira, em 2009, o país continua atrelado ao G-77, bem como à aliança com China e Índia, quando seria mais consistente assumir uma posição diferenciada, enfatizando a necessidade de compromissos por parte dos países de renda média e aproximando-se de UE, Suíça, Noruega, México e Coreia do Sul, em uma efetiva promoção da redução de emissões globais.

Perspectivas

É praticamente impossível que se avance para um novo tratado abrangente e juridicamente vinculante, antes que os EUA aprovem uma lei climática que obrigue a reduções quantificadas de emissões. E isso dificilmente acontecerá antes de 2013-14. Na melhor das hipóteses, apenas se Obama for reeleito em novembro de 2012, o Partido Democrata obtiver vitória em ambas as Câmaras do Congresso e se Obama priorizar a lei climática. Outro fator que incide sobre as perspectivas de um acordo global muito importante é a tensão entre EUA e UE, de um lado, e China, do outro, devido à negativa da China de revalorizar significativamente o yuan.

As negociações multilaterais sob a UNFCCC estão estagnadas em função das posições conservadoras de Brasil, China, EUA e Índia. Ao priorizarem as alianças com China e Índia nos fóruns multilaterais, os governos Lula e Dilma bloquearam uma posição mais avançada do país, que seria mais correspondente ao interesse nacional brasileiro - como país com uma matriz energética menos intensiva em carbono - e com o interesse geral da humanidade.

O Protocolo de Quioto e sua divisão do mundo em países com e sem compromissos de redução não corresponde em absoluto ao mundo de 2011: a China é uma grande potência, que já emite mais de 6 toneladas de CO₂ equivalente *per capita*, mais que alguns PDs da Europa. Desde 2007, aproximadamente a metade do aumento anual global das emissões de carbono vem da China. Não existe avanço possível nas negociações internacionais se os EUA e a China não assumirem um compromisso significativo de redução de emissões. Brasil e África do Sul emitiam, em 2010, aproximadamente 10 toneladas *per capita*. Apenas a Índia - com menos de 2 toneladas *per capita* - teria direito genuíno ao aumento do espaço de carbono reivindicado por África do Sul, Brasil e China. Contudo, a Índia, junto com África do Sul, apresenta uma posição extremamente irresponsável com relação ao crescimento populacional com fecundidades de 2,8 filhos por mulher adulta - número contrastante com as taxas de China (1,3) e Brasil (1,9).

As dimensões do sistema internacional relacionadas a economia e segurança projetam impactos decisivos sobre a dimensão climática. Caso predomine uma dinâmica de aumento moderado de conflito no sistema internacional nos próximos anos, isso será suficiente para que não exista avanço em direção a um novo acordo climático internacional. Nesse contexto, a transição mundial para uma economia de baixo carbono será muito lenta. Caso seja predominante uma tendência de cooperação e Obama seja reeleito em 2012, é provável que a posição estadunidense mude de grande potência conservadora para grande potência reformista. Também é provável que, em aliança com África do Sul, Brasil, Canadá, Coreia do Sul, Japão, México e UE, os EUA consigam persuadir China, Índia e Rússia a estabelecer picos de emissão e anos diferenciados de estabilização. Acredita-se que as negociações substanciais desse processo aconteceriam em múltiplas arenas - bilaterais: EUA-China, China-UE e EUA-UE -, trilaterais (China, EUA e UE) e plurilaterais (G-20) e, finalmente, seriam legitimadas no âmbito multilateral da Organização das Nações Unidas (ONU).

* *Professor Titular do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, coordenador da Rede de Mudança Climática e Relações Internacionais e Pesquisador Sênior do CNPq.*

- 1 Trata-se do mais importante instituto produtor de dados sobre emissões de GEEs do mundo.
- 2 Ver: Giddens, A. *The Politics of Climate Change*. London: Polity Press, 2009.
- 3 Ver: Viola, E. A Política Climática Global e o Brasil, 2005-2010. Em: *Tempo do Mundo*. IPEA, Vol. 1, No 2, 2010.

A visão para Durban sobre o destino do Protocolo de Quioto

José Domingos Gonzalez Miguez*

Nas negociações sobre o futuro do Protocolo de Quioto, o que está em jogo é a definição de um segundo período de compromissos para os países do Anexo I. À luz desse debate, este artigo discute a importância do Protocolo para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e aponta alguns encaminhamentos necessários – os quais devem ser empreendidos na Conferência de Durban (África do Sul) – para que não haja um intervalo temporal entre o primeiro e o segundo períodos de compromisso sob o referido Protocolo.

Muito se tem falado sobre o fim do Protocolo de Quioto em 2012. Essa informação, frequentemente divulgada pela imprensa dos países desenvolvidos (PDs), não corresponde à real situação do Protocolo, uma vez que este não possui cláusula de expiração. A verdadeira discussão é se haverá um segundo período de compromisso para esse instrumento, uma vez que o primeiro - iniciado em 2008 - termina em 2012. Portanto, a não definição do segundo período de compromissos do Protocolo de Quioto até 2012 criaria um lapso de tempo no qual não haveria compromissos vinculantes, ou tornaria, na prática, o Protocolo inoperante e sem eficácia.

Por esse motivo, a 17ª Conferência das Partes (COP, sigla em inglês), que será realizada no início de dezembro deste ano, em Durban, será fundamental para a continuidade do Protocolo de Quioto e para que não haja lapso temporal entre o primeiro e o segundo períodos de compromissos. Isso porque ainda haveria um ano até 2012, durante o qual poderia ocorrer o processo de ratificação das emendas ao Anexo B do Protocolo (no qual são listadas as novas metas de redução ou limitação de emissões para os PDs) por $\frac{3}{4}$ das Partes do Protocolo de Quioto, conforme seu Artigo 20. Embora o calendário para a ausência de intervalo temporal seja exíguo - quando consideradas as 145 ratificações necessárias para a vigência do Protocolo -, essa meta pode ser atingida se a emenda do Anexo B for adotada em Durban. Caso a COP 17 termine sem que a referida emenda seja adotada, haveria necessariamente um lapso de tempo entre o primeiro e o segundo período de compromissos e, potencialmente, o Protocolo se tornaria ineficaz e inoperante.

Por que motivo os PDs que são signatários do Protocolo de Quioto se recusam a dar continuidade a este? A razão principal, apresentada pela delegação do Japão e reiterada em todas as reuniões de negociação, é que os PDs que ratificaram Quioto representam, em 2011, cerca de 16% das emissões globais de gás carbônico. No entanto, os dois países que atualmente mais emitem gás carbônico não possuem metas de redução ou limitação de emissões de gases de efeito estufa (GEEs) no primeiro período de compromissos: Estados Unidos da América (EUA), por não terem ratificado o Protocolo; e China, por não ser enquadrada na categoria PD e, por conseguinte, não estar listada no Anexo I da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) e no Anexo B. Atualmente, EUA e China respondem por cerca de 50% das emissões globais. Contudo, esse argumento reflete uma percepção equivocada de que a responsabilidade em causar o efeito estufa é dos países que emitem muito atualmente - o que não corresponde à física do aquecimento

global, segundo a qual a responsabilidade é proporcional ao duplo acúmulo de emissões históricas e do aumento das concentrações de GEEs.

Obviamente, outras razões e percepções podem estar associadas à recusa ao segundo período de Quioto. A crise financeira, por exemplo, possui duas implicações claras sobre a continuidade do Protocolo. Primeiramente, o aumento do custo da atividade econômica por meio de restrições à emissão de GEEs. Em segundo lugar, ao reduzir as emissões de GEEs mediante a retração da atividade econômica, a crise financeira reduz a atividade antrópica e, consequentemente, as emissões, tornando o combate ao aquecimento global menos urgente. Outras razões poderiam se citadas, como o deslocamento da dinâmica de crescimento global dos PDs (com metas em Quioto) para os países emergentes (sem metas em Quioto), quadro em que seria latente uma disputa pela hegemonia na economia mundial, além da percepção de uma vantagem competitiva dos EUA e de grandes países emergentes - que não teriam o ônus de impor metas de redução ou limitação às suas empresas. No caso dos emergentes, estes ainda desfrutariam de uma espécie de subsídio devido ao MDL.

Essa discussão levou a uma polarização de posições: de um lado, os países em desenvolvimento (PEDs) defendem o estabelecimento do segundo período de compromissos para os PDs (pela emenda do Anexo B); de outro, os PDs propõem a criação de um novo acordo que envolva todas as Partes da Convenção (acordo único).

Esse debate teve início nas negociações do segundo período de Quioto, no mandato do parágrafo 9º do Artigo 3º do Protocolo, que determina que a negociação do período subsequente deve ser iniciada sete anos antes do final do período que o antecede. Assim, na 1ª Reunião das Partes do Protocolo de Quioto (CMP, sigla em inglês), realizada em Montreal (Canadá), em 2005, determinou-se o início de negociações do segundo período mediante a criação do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre o Protocolo de Quioto (AWG-KP, sigla em inglês). Os PDs que ratificaram Quioto, em contrapartida, queriam uma negociação sob a Convenção, como modo de criar um envolvimento adicional dos EUA e dos grandes países emergentes que se opuseram a criar um novo processo no âmbito da UNFCCC. Nessa ocasião, foi criado apenas um processo de diálogo com vistas a analisar a possível negociação de ação adicional na Convenção. Esse diálogo terminou em 2007, em Bali (Indonésia), com a instalação de um novo Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Medidas de Cooperação de Longo Prazo (AWG-LCA, sigla

em inglês), com o objetivo de negociar modos de ampliar a efetiva implementação da Convenção, segundo os dois trilhos de negociação estabelecidos no Plano de Ação de Bali: um pautado no Protocolo, outro na Convenção.

Uma vez definido esse processo, os PDs passaram a empreender esforços com vistas a extinguir o Protocolo de Quioto, liderados por Japão e Suíça, mas com o apoio ambíguo da União Europeia (UE). A união dos dois processos levaria à negociação de um acordo único, o qual não está previsto em nenhum acordo anterior. Essa proposta dos PDs fere o direito internacional por implicar a ineficácia de dois acordos anteriores; com base nesse argumento, a proposta tem sido fortemente criticada pelos PEDs. Essa objeção deve-se principalmente ao fato de o Protocolo de Quioto ser o acordo internacional que instrumentaliza o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas - acordado na Conferência Rio-92 e que está expresso no parágrafo 1º do Artigo 3º da UNFCCC. Além disso, não há nenhum mandato negociador para um acordo único que substitua o Protocolo de Quioto. Esse fato levou ao fracasso da COP realizada em Copenhague (Dinamarca), em 2009, reunião em que os PDs tentaram efetuar uma manobra para diluir a diferenciação entre PDs e PEDs.

Nessa situação de impasse, a sobrevivência do MDL sem o Protocolo de Quioto não é aceitável pela maioria dos PEDs: como o MDL é um mecanismo que visa a auxiliar o cumprimento das metas do Protocolo, sua existência não teria sentido sem que houvesse metas para os PDs¹. Tampouco será possível imaginar um mercado de carbono que seja importante para os PEDs ou empresas nesses países, sem que haja metas para os PDs. O MDL é um mecanismo de soma zero, ou seja, há apenas uma transferência do ônus de cumprir a meta do Protocolo do PD para o PED. Se não houver metas para os PDs, não haverá o fato que gera a demanda por redução de emissões de GEEs para o mercado de carbono, nem a transferência de recursos financeiros dos PDs - que causaram o problema - para os PEDs - que vão sofrer as consequências do aquecimento global. Se

não houver uma distribuição equitativa e justa do esforço de mitigação, possivelmente nenhum país agirá. Se nenhum país agir, o mundo não manterá a temperatura média da superfície da terra abaixo de 2°C, e os impactos serão piores para os pobres. O mercado de carbono será algo residual em termos de *marketing* verde. Os PEDs não podem arcar com o custo da solução de um problema que eles não causaram.

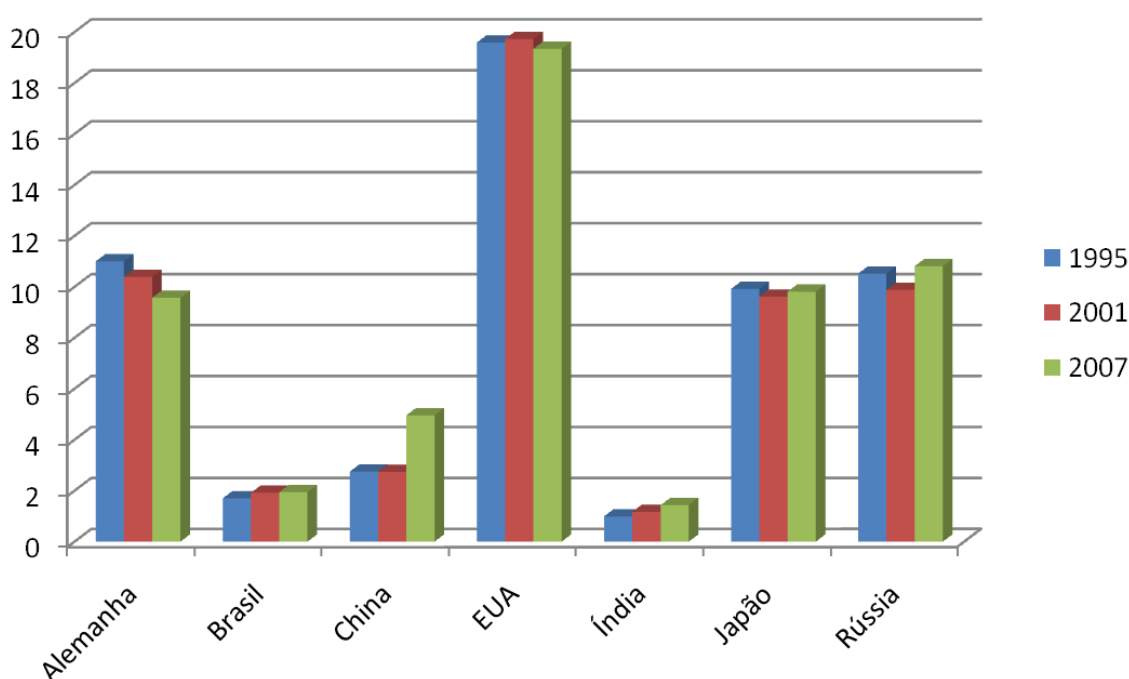
A delegação brasileira, na qualidade de coordenadora das discussões no âmbito do G-77+China, grupo negociador que engloba 134 PEDs, deu início a um diálogo com a UE para tentar um acordo que viabilize o segundo período de Quioto. Conforme o Artigo 20º do Protocolo, esse acordo seria possível mesmo se assinado apenas entre esses dois blocos, haja vista que totalizam 161 Partes do Protocolo e, portanto, apresentam quórum suficiente para a adoção da emenda do Anexo B.

Pelo exposto, vislumbra-se que as decisões a serem tomadas em Durban definirão o futuro do regime internacional de mudança do clima. O cenário mais otimista cria um mundo com duas áreas de combate à mudança do clima: uma em Quioto, com compromissos vinculantes para a UE, com apoio dos PEDs por meio do MDL; e uma área “guarda-chuva”, com compromissos voluntários e monitoramento pequeno ou inexistente, comandada pelos EUA e apoiada por Japão, Canadá e Rússia. No cenário pessimista, continuam a imperar a crise financeira e o impasse nas decisões sobre mudança do clima, com o adiamento sem prazo definido para o estabelecimento de um novo regime internacional de combate ao efeito estufa. Com as emissões anuais de GEEs aumentando a concentração na atmosfera entre 1 e 2 partes por milhão em volume, estaremos nos aproximando muito rapidamente - já na próxima década - de uma interferência perigosa no sistema do clima, o que não seria sensato.

* Negociador brasileiro de Mudança Global do Clima desde 1994.

1 Esse entendimento foi incorporado à decisão adotada em Cancun (México), em 2010 (Decisão 1/CMP 6).

Emissões per capita de Gás Carbônico (em toneladas métricas)



Fonte: Banco Mundial

A Rio+20, a “pegada das nações” e o “greenwashing de Estado”

Luiz Fernando do Amaral*

Com a aproximação da Rio+20, a discussão sobre desenvolvimento sustentável e economia verde retoma o primeiro plano. Embora os países em desenvolvimento (PEDs) se situem no centro das pressões por melhorias nessa temática, esse debate obscurece desafios igualmente relevantes aos países desenvolvidos (PDs). Assim, com o objetivo de evitar a “propaganda verde enganosa” (ou o “greenwashing”), este artigo discute a importância de que os países se comprometam, na Rio+20, a elaborar relatórios sobre suas políticas e o impacto destas.

Em junho de 2012 ocorrerá, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável. Chamada de Rio+20, esta reunião recebe tal nome em função da Eco-92, que estabeleceu avanços importantes para a inclusão do desenvolvimento sustentável na agenda internacional. Deste encontro, resultaram as chamadas “Convenções do Rio”: a convenção de biodiversidade, desertificação e mudança do clima. Além disso, foi nessa reunião que se cunhou o conceito dos três pilares do desenvolvimento sustentável, que engloba: crescimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental.

A Rio+20 tem por objetivo realizar um balanço sobre os avanços, retrocessos e futuros planos para a comunidade internacional no âmbito do desenvolvimento sustentável. Dessa vez, serão dois temas centrais em discussão: o novo sistema internacional de governança sobre sustentabilidade e a economia verde.

Em qualquer discussão sobre meio ambiente e sustentabilidade, os PEDs tendem a ser a “bola da vez”. Pobreza, desigualdade social, desmatamento descontrolado e analfabetismo são sempre temas centrais da agenda. De fato, são questões terríveis que todos os países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, devem atacar. Não há desculpa. Todos nós - governo, setor privado, sociedade civil e indivíduos - temos a obrigação de atuar com empenho para solucioná-los. A Rio+20 constituirá uma oportunidade para gerar incentivos em direção à correção desses problemas.

Porém, é importante considerar também que esses desafios são comumente utilizados em discussões comerciais, sobretudo pelos PDs. Não que isso seja um problema por definição: algumas demandas - desde que factíveis, contextualizadas e transparentes - são positivas para induzir melhorias. Porém, sabemos que, muitas vezes, são interesses difusos que definem tais políticas. Não há nada de nobre no “protecionismo verde”.

Nesse debate, não há mocinhos e bandidos. Não é segredo que os PDs são os principais causadores do aquecimento global. Não é segredo que possuem pouquíssimas áreas preservadas com vegetação nativa. Não é segredo que há muitos casos de “exportação” de lixo para outros países. Não é segredo que seus níveis de consumo e desperdício são pelo menos uma ordem de grandeza acima dos outros. Não é segredo que suas matrizes de energia estão entre as mais sujas. Todos esses desafios, tão importantes quanto os dos PEDs, deveriam ser enfrentados com empenho semelhante.

Além disso, nas discussões sobre o tema o jargão “greenwashing” é usado para designar algo como “propaganda verde enganosa”. Diversos países vendem uma imagem verde quando, muitas vezes, atuam de maneira contrária.

A Europa, por exemplo, estabelece em sua legislação para biocombustíveis que o produto importado deve cumprir alguns critérios de sustentabilidade, como a ausência de desmatamento

em seu processo produtivo. A Alemanha é o principal defensor declarado dessa estratégia. Ao mesmo tempo, nas discussões sobre a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE), há uma proposta para que os agricultores europeus cumpram determinados critérios de sustentabilidade com o objetivo de terem direito aos níveis de subsídios financeiros a que estão habituados. A própria Alemanha, um dos maiores produtores agrícolas da Europa, tem manifestado forte oposição a essa proposta.

Todos esses desafios dificilmente são colocados com a transparência necessária. É preciso criar mecanismos para exibir tais problemas com clareza e gerar constrangimentos para que sejam corrigidos, assim como ocorre com os PEDs. Nesse sentido, a Rio+20 poderia constituir a oportunidade para que os países se comprometessem a elaborar relatórios sobre os impactos de suas políticas, de forma a expor seu nível real de compromisso com o desenvolvimento sustentável. Em outras palavras, os países teriam de declarar a sua “pegada” da sustentabilidade (*footprint*, no jargão em inglês), de maneira sistematizada e comparável.

Isso já é prática comum no tema de mudanças climáticas, em que países são obrigados a declarar suas emissões. No âmbito da Rio+20, uma proposta da Colômbia caminha nessa direção, ao propor a criação de indicadores de desenvolvimento sustentável, apesar de não estabelecer a obrigatoriedade de relatórios nacionais.

Além, é claro, dos níveis de desigualdade, das taxas de desmatamento e de outros problemas extremamente importantes, alguns novos indicadores deveriam ser criados. A porcentagem do território coberto com vegetação nativa, o consumo de energia fóssil por habitante ou a produção nacional de lixo, por exemplo, deveriam ser oficialmente reportados pelos países.

Se os países fossem obrigados a declarar sua própria situação de maneira harmonizada, exporiam seus desafios frente à comunidade internacional. Mesmo que não assumissem o comprometimento por meio de metas ou ações (como no caso de diversos PDs nas negociações climáticas), a publicação dessa “pegada das nações” geraria constrangimentos e poderia ser o combustível necessário para gerar mudanças em direção a um futuro mais sustentável - não só aqui, como lá também.

Em um mundo cada vez mais integrado, onde a demanda por transparência é parte essencial das relações entre empresas, nada mais justo do que demandar o mesmo de governos e, assim, evitar a propaganda enganosa governamental - ou o “greenwashing de estado”.

* Assessor de Meio Ambiente da União da Indústria da Cana-de-açúcar (Unica) e Mestre em Economia Internacional pela Sciences-Po de Paris.

Mudanças climáticas e desenvolvimento humano: o desafio do IDH

O Relatório de *Desenvolvimento Humano* (RDH 2011)¹ da Organização das Nações Unidas (ONU), divulgado em 2 de novembro, lança um desafio: a agregação das dimensões da sustentabilidade e da equidade à avaliação do bem-estar humano. O documento conclui que a contínua melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) depende de medidas arrojadas para a redução dos riscos ambientais e da desigualdade. As conclusões do relatório deverão influenciar os debates na Rio+20, principalmente se considerada a proposta recentemente apresentada pelo Brasil para essa Conferência.

Sustentabilidade e equidade: o RDH de 2011 dedica-se a avaliar o papel dessas duas noções no processo de criação de condições favoráveis ao desenvolvimento humano. Segundo o relatório, o desenvolvimento humano consiste no alargamento das liberdades e capacidades das pessoas para viverem vidas que valorizam e que têm motivos para valorizar. Na prática, o RDH 2011 fornece uma avaliação do bem-estar humano que não se limita à renda *per capita*; mais importante para a concepção do relatório é a ideia de que os seres humanos vivem melhor quando possuem liberdades e capacidades que lhes permitem fazer escolhas.

A adição da sustentabilidade e da equidade à lógica do IDH, nesse sentido, leva a uma redefinição dos limites das escolhas feitas pelos seres humanos. Por exemplo, a expansão das liberdades e capacidades de uma pessoa, ainda que lhe permitam optar por um estilo de vida mais próximo de suas preferências, não deve afetar as possibilidades das gerações futuras de terem o mesmo direito. Da mesma forma, a preocupação com o equilíbrio intergeracional no uso dos recursos ambientais do planeta passa a vir acompanhada da atenção à equidade intrageracional.

A progressiva ampliação da noção de desenvolvimento humano deverá influenciar as discussões multilaterais. Em primeiro lugar, por defender a ampliação da ideia de sustentabilidade: o RDH 2011 enfatiza a dimensão humana desta ao afirmar que “a sustentabilidade não é, de modo exclusivo ou mesmo essencial, uma questão ambiental (...). Tem fundamentalmente a ver com a forma como decidimos viver as nossas vidas, com a consciência de que tudo o que fazemos tem consequências” tanto para nossos contemporâneos quanto para as gerações futuras.

O RDH 2011 apresenta, ademais, uma tentativa de integrar a equidade em suas avaliações. Outrora uma das principais críticas ao IDH, a dificuldade de lidar com a desigualdade entre os seres humanos deve-se menos à fundamentação teórica do índice do que à busca por um número único capaz de rivalizar com outras medidas, como o Produto Interno Bruto (PIB). Inspirado principalmente na contribuição de Amartya Sen, o relatório apresenta uma ideia de equidade ligada ao acesso às capacitações e às liberdades.² Em outras palavras, não se limita à comparação da renda, olhando também o acesso à saúde, à educação e às liberdades políticas.

Em terceiro lugar, o referido relatório ecoa uma afirmação que costuma suscitar polêmicas, qual seja: que o comércio internacional permite que os países terceirizem a degradação ambiental. Longe de refletir uma defesa do protecionismo, o argumento do relatório demonstra que, por trás do funcionamento de uma unidade fabril poluidora em um país

em desenvolvimento (PED), não raramente há consumidores com alta renda *per capita*. A abordagem do RDH 2011, nesse sentido, pode ser usada contra posições que clamam por maiores barreiras ambientais nas economias desenvolvidas, ao demonstrar que o atraso relativo não implica maior degradação ambiental em todas as variáveis analisadas.

O Relatório também defende a intervenção dos governos a fim de minimizar os riscos de um desastre ambiental³. Chama a atenção, no relatório, a referência ao papel do Estado na formulação de políticas industriais e na criação de incentivos para o estabelecimento de mercados para os serviços ecossistêmicos. Considera viável, da mesma forma, a criação de um imposto sobre operações cambiais que financiaria os projetos necessários para garantir a adaptação às mudanças climáticas.

Finalmente, o RDH 2011 questiona os efeitos colaterais derivados da contínua melhoria do índice em boa parte dos países desde o seu estabelecimento. Mais especificamente, descreve a complexa relação entre o desenvolvimento humano e a sustentabilidade ambiental. Afinal, o aumento do IDH implica efeitos diversos de acordo com a variável analisada. Melhores níveis de desenvolvimento contribuem para a atenuação das privações ambientais das famílias, como o acesso à água potável e melhor saneamento. Já os riscos ambientais com efeitos comunitários, como a poluição do ar urbano, tendem a aumentar em resposta ao crescimento econômico, só diminuindo após a obtenção de certo patamar de desenvolvimento.

São as emissões de gases do efeito estufa (GEEs), porém, o principal desdobramento negativo do aumento do IDH. O Relatório reconhece que crescem os riscos ambientais com efeitos globais, em especial o aquecimento do planeta, à medida que aumenta o componente “renda” do índice. Ademais, demonstra que países com ritmo de crescimento econômico acelerado passam também por um crescimento mais rápido das emissões de dióxido de carbono *per capita*. A conclusão do relatório é inequívoca: a melhoria recente do IDH tem alimentado o aquecimento global.

As razões para o contraste de acordo com o desafio ambiental enfrentado se relacionam com a natureza de cada problema: enquanto as privações no nível familiar costumam ser resolvidas com a inserção dos menos favorecidos na sociedade, os riscos ambientais com efeitos comunitários são mitigados, em geral, por meio da pressão política organizada. Questões globais como o aquecimento global, por sua vez, caracterizam-se pelas consequências difusas no curto prazo, além das limitações para a coordenação entre os Estados.

PEDs e mudanças climáticas

Diante do crescimento contínuo das emissões de GEEs, o RDH 2011 alerta para as possíveis consequências das mudanças climáticas sobre a evolução do IDH. Segundo a administradora do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), Helen Clark, a incapacidade dos Estados de lidar com os riscos ambientais globais pode levar à perda de parte das conquistas obtidas nas últimas décadas. Os cenários apresentados no relatório mostram que, na pior das hipóteses, o IDH global em 2050 seria 15% inferior ao previsto em um cenário básico - com alterações limitadas na desigualdade, ameaças ambientais e riscos.

Melhores resultados no IDH podem levar, de fato, a dificuldades crescentes para o progresso posterior no índice. A manutenção de estratégias voltadas exclusivamente ao crescimento econômico baseado no consumo de combustíveis fósseis, ao aprofundar o aquecimento global, destruiria as bases para o desenvolvimento das capacidades dos seres humanos. A parcela mais pobre da população global seria a mais afetada por essa situação, segundo o relatório, dada a sua desproteção e a dependência direta da exploração dos recursos naturais.

Isso não significa que o direito ao crescimento econômico, tradicional reivindicação dos PEDs, seja criticado pelo RDH 2011. O relatório considera possível a expansão do produto agregado com sustentabilidade ambiental; a ideia de uma economia verde constituiria a chave para essa convergência. Crescimento, entretanto, é insuficiente segundo a lógica do IDH. O RDH 2011 propõe o enriquecimento da noção de economia verde, com ênfase na dimensão humana.

Não por acaso, o relatório lembra que é possível aumentar o IDH com avanços no acesso à educação e à saúde. Essas variáveis caracterizam-se tanto pela inegável influência sobre a expansão das capacidades quanto pelo baixo impacto ambiental.

De qualquer maneira, o RDH 2011 inspira, ainda que indiretamente, uma indagação que certamente ganhará peso nos próximos anos: em um contexto de crescimento econômico em diversos PEDs, qual será o seu papel na mitigação do aquecimento global? O relatório demonstra que, embora a eficiência energética de uma sociedade aumente à medida que o IDH avança, a emissão total de GEEs mantém a sua trajetória ascendente. Resta saber de que maneira a comunidade internacional lidará com as demandas pelo direito de poluir mais, ainda que no curto prazo, feitas por diversos países. As negociações na COP 17 em Durban (África do Sul) certamente serão um termômetro; a resistência manifestada por diversos países em prorrogar o regime climático nos moldes atuais mostra que essa questão ocupará o centro da agenda climática nos próximos anos.

O RDH 2011 e a Rio+20

Não resta dúvida de que as conclusões do RDH 2011 influenciarão as negociações na Rio+20, que ocorrerá em junho de 2012. Ao propor a adição da equidade à lógica da mensuração do bem-estar humano, o relatório traz a dimensão distributiva para o centro dos debates. Da mesma forma, o conteúdo do RDH 2011 busca legitimar

a própria importância do IDH, criticado nos últimos anos por não considerar variáveis como a desigualdade social e a sustentabilidade.

É necessário, porém, diferenciar a dimensão retórica do aspecto operacional do índice. No primeiro caso, a referência ao “crescimento verde inclusivo” vai ao encontro de propostas como a apresentada pelo Brasil à ONU, em 1º de novembro passado, sob o título de *Contribuição Brasileira à Conferência Rio+20*⁴. Segundo a ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, a proposta pode ser resumida da seguinte forma: “a economia verde inclusiva é um caminho em que você gera renda, crescimento econômico e desenvolvimento a partir da inclusão social”. Todavia, ao problematizar a relação entre esses eixos, o RDH 2011 estimula reflexões sobre a forma com que esses elementos serão articulados nas políticas domésticas do Brasil e de outros países, de modo a conciliar sustentabilidade e equidade.

Nesse sentido, a ampliação da ideia de crescimento verde deverá ser discutida em junho, norteando os compromissos multilaterais após 2015. A transformação da retórica em ferramentas metodológicas, por outro lado, esbarra em limitações como a falta de dados e a busca constante por resultados sintéticos.

De qualquer maneira, o RDH continuará influenciando as políticas públicas ao redor do mundo. A considerável atenção dada ao *ranking* de países faz com que, especialmente em países democráticos, os governos estejam atentos à evolução do IDH. Chega a ser irônico que o desenvolvimento de uma medida única, inicialmente a principal objeção de Amartya Sen ao índice, tenha tido um papel tão importante para sua popularização. Conforme variáveis ambientais e distributivas forem adicionadas à lógica do IDH, espera-se que a pressão sobre os formuladores de políticas públicas também aumente.

Por sua vez, mesmo os críticos do IDH reconhecem que o relatório não se limita a um número, apresentando inúmeras tabelas e importantes debates conceituais. Diante da proposta brasileira de estabelecimento de um novo índice para a mensuração do bem-estar humano, apresentada em sua contribuição para a Rio+20, cabe perguntar se metodologias mais complexas não dependerão, primeiramente, de maior consenso em torno das noções que o fundamentam. O IDH foi possível graças ao progressivo reconhecimento da validade da abordagem teórica de Amartya Sen. Assim, levará algum tempo para que o índice seja substituído por outra métrica capaz de atrair a atenção do grande público e, ao mesmo tempo, fornecer dados comparativos consistentes.

1 Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/download/pt/>>.

2 Justiça seja feita, Amartya Sen inicialmente resistiu à ideia de que o IDH seria relevante. Em sua opinião, uma medida sucinta não refletiria a realidade do desenvolvimento ou das privações humanas. Coube ao economista Mahbub ul Haq, pioneiro na elaboração do RDH, a tarefa de convencê-lo da importância do índice. O próprio Sen reconheceria no final da década de 1990 que a emergência do IDH, além de assegurar a existência de algo capaz de rivalizar com a ideia de Produto Interno Bruto (PIB), levou milhares de pessoas a se interessarem pelas tabelas anexas aos relatórios.

3 Este é um aspecto também destacado na proposta apresentada pelo Brasil para a Rio+20, que atribui centralidade à participação ativa do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável.

4 Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/rio20_propostabr_182.pdf>.

A reação dos BRIC à crise econômica

Adriana Erthal Abdenur*

A atual crise econômica teve início no mercado hipotecário de alto risco dos Estados Unidos da América (EUA) em 2007 e alastrou-se rapidamente para a Europa, adquirindo proporções globais. O impacto sobre o comércio foi avassalador: o comércio global caiu mais do que a produção mundial e bem mais do que o Produto Interno Bruto (PIB) global¹. Este artigo traça algumas das principais reações dos países em desenvolvimento (PEDs) à crise, com destaque para as políticas comerciais dos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China)².

Ainda no início de 2008, alguns analistas argumentavam que os PEDs seriam fortemente atingidos pela crise, apesar de seus setores financeiros estarem relativamente pouco integrados aos dos países desenvolvidos (PDs). De fato, alguns efeitos foram imediatos e dramáticos, possivelmente amplificados pelo fator psicológico, já que a crise surpreendeu o mundo - sobretudo porque os PDs foram os mais afetados. Com a fuga de capital, as bolsas dos países emergentes despencaram. Os fundos disponibilizados pelas grandes instituições financeiras em suas subsidiárias localizadas em mercados emergentes foram reduzidos significativamente. Um pouco mais adiante, a queda na demanda por *commodities* reduziu os preços e levou à contração nas exportações dos países emergentes para os países avançados, tanto de combustíveis quanto de outras matérias primas.

No entanto, em finais de 2009, percebeu-se que a crise não havia surtido o mesmo impacto sobre os mercados emergentes do que sobre os industrializados. Com base nesse quadro, alguns analistas chegaram a elaborar a tese da desassociação econômica (*decoupling thesis*). Nessa mesma toada, a revista *The Economist* afirmou que haveria uma verdadeira bifurcação no sistema internacional: os países emergentes seriam capazes de crescer ou contrair de forma autônoma, e não apenas sob a influência dos países ricos³. De fato, alguns países emergentes pareciam exibir uma nova adaptabilidade e - em pelo menos alguns casos - maior capacidade de recuperação face à conjuntura de crise. Os BRIC, por exemplo, conseguiram retomar o crescimento com relativa rapidez.

Em parte, o impacto da crise nos mercados emergentes foi menor do que sobre os industrializados devido a condições pré-existentes. Por exemplo, os sistemas financeiros dos países emergentes eram relativamente menos sofisticados e apresentavam maior grau de regulação. Quando a crise eclodiu, os instrumentos financeiros mais exóticos e de alto risco não tiveram o mesmo efeito nos mercados emergentes, que estavam mais insulados em relação às oscilações. No âmbito comercial, entretanto, o período anterior à crise havia se caracterizado por uma maior integração, refletida no aumento do volume de comércio global e da participação dos países emergentes neste. Portanto, no âmbito comercial, a crise vem surtindo efeitos e reações bastante complexas.

O impacto da crise nos BRIC

Mesmo tendo sofrido menor impacto do que os PDs, os países emergentes também vêm implementando políticas em reação aos efeitos da crise. É possível identificar duas tendências principais: o grau de intervenção (bem menor que nos PDs) e a diversidade de respostas. Entre os países do G-20, a escala da

intervenção feita pelos PDs foi muito maior (tanto em termos absolutos quanto relativos ao PIB) em todas as categorias de intervenção, à exceção de certas medidas de apoio à liquidez oferecidas pelos bancos centrais⁴.

Ademais, nota-se uma enorme heterogeneidade nas políticas implementadas pelos PEDs em reação à crise - diversidade esta que também pode ser verificada entre os BRIC. Em parte, essa variação pode ser explicada pelo fato de que estes países não foram afetados pela crise da mesma forma. Afinal, as fontes de crescimento dos BRIC divergem. Em matéria de comércio, essa heterogeneidade pode ser exemplificada pelas exportações: Brasil e Rússia dependem mais de *commodities* e combustíveis, respectivamente, enquanto Índia e China devem o seu dinamismo em boa parte aos setores de manufaturados e serviços.

O grau de exposição à economia global - e, portanto, a choques sistêmicos - tampouco é uniforme entre os países BRIC. Índia e Brasil estão relativamente insulados do comércio global, pois seu crescimento depende mais da demanda doméstica do que do comércio e investimento estrangeiro. No caso da Índia, onde o setor de serviços respondia por 31% das exportações, o impacto foi ainda menor. A Rússia não teve a mesma sorte, em parte devido à elevada participação do petróleo (que passava por um *boom* justamente quando a crise teve início) em sua pauta de exportação⁵. Em 2009, a economia russa retraiu em 7,8%, e o país sofreu grandes perdas comerciais. A China tampouco ficou imune: em um primeiro momento, a exportação de manufaturados chineses passou de 36% do PIB em 2007 para 24% em 2009.

Reações à crise

Mesmo com a contração da economia russa, os BRIC expandiram cerca de 4,3% em 2009. O crescimento do agrupamento foi puxado por China e Índia. Em 2010, o PIB conjunto dos BRIC cresceu 8,8%, mas esta estatística esconde variações entre os membros do agrupamento no que diz respeito a reações à crise. Por exemplo, China e Rússia - que estavam bem mais expostas às oscilações do mercado global - lançaram pacotes de apoio ao setor financeiro. Em novembro de 2008, o governo chinês anunciou que injetaria US\$ 586 bilhões para recuperar a economia chinesa no primeiro trimestre de 2009. O pacote compreendia medidas fiscais, tais como financiamento adicional para investimentos em infraestrutura de grande porte, redução da carga tributária para as indústrias mais afetadas e uma série de políticas monetárias anticíclicas. Entre setembro e dezembro de 2008, o banco central da China reduziu as taxas de juros cinco vezes. A Rússia injetou cerca de US\$ 120 bilhões para apoiar a recuperação de seu setor financeiro após o colapso da bolsa em 2008.

No que tange ao comércio, alguns países buscaram facilitar os fluxos de bens e serviços mediante a redução de tarifas e impostos comerciais - como nos casos indiano e chinês. Assim como a Índia, o Brasil lançou mão de políticas para facilitar o acesso ao crédito à exportação e estuda a criação de um Eximbank, que seria dedicado exclusivamente a financiar as exportações e a produção para o mercado exterior. Contudo, o efeito agregado de tais medidas ainda não está claro. Ao mesmo tempo, foram implementadas medidas de natureza mais restritiva, mas somente será possível analisar o grau de abertura de cada país no futuro, com comparações a níveis pré-crise.

Muitos países emergentes reforçaram suas políticas comerciais por meio de instrumentos de defesa comercial, entre eles práticas *antidumping*, direitos de compensação e medidas de salvaguarda - medidas que têm como principal alvo os manufaturados chineses. Vale lembrar que, durante o período anterior à crise, havia um movimento quase contínuo na direção da abertura de mercados. À exceção de alguns bolsões de protecionismo na agricultura e alguns setores de mão de obra intensiva (têxteis e roupas), os PDs exibiam níveis de protecionismo historicamente baixos. Muitos PEDs também vinham removendo barreiras unilateralmente ou no âmbito de acordos comerciais. Em contraste com a última grande recessão econômica, o segundo choque de preço do petróleo e com a desaceleração da inflação no final da década de 70, desta vez, o colapso comercial gerou menos protecionismo do que se supunha⁶. Em parte, isso pode ser explicado pela globalização da produção, que limita os incentivos para que governos aumentem o preço dos produtos de exportação; e pelos efeitos restritivos das regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre as práticas protecionistas. Algumas exceções aparecem em setores como o automotivo, no qual medidas de apoio bastante específicas - por exemplo, discriminação contra automóveis produzidos no exterior - têm sido implementadas em países como a Rússia e, mais recentemente, no Brasil.

Os PEDs, inclusive os BRIC, têm recorrido a políticas domésticas que afetam o comércio, tanto do lado da oferta quanto da demanda. Essas medidas incluem o aumento de gastos públicos que visam a estimular a demanda. Houve, ainda, medidas fiscais e regulatórias para apoiar a infraestrutura privada, além de incentivos para inovações eficientes. Por fim, observaram-se novos estímulos à entrada de investimento estrangeiro direto (IED), subsídios a produtores e facilitação do crédito⁷.

As estratégias de longo prazo também devem influenciar a balança e composição comerciais de alguns países. Por exemplo, a China está tratando de modificar a sua pauta de exportações de forma a concentrar-se, cada vez mais, nos produtos de maior valor agregado, tais como chips e automóveis. Algumas dessas medidas vêm sendo reforçadas com a atual crise na zona do euro. Em agosto de 2011, frente a um cenário internacional ainda marcado pela incerteza, foi lançado o Brasil Maior, plano industrial que, na prática, é um programa de substituição de importações. O plano prevê a devolução de impostos e financiamento a exportadores, desoneração da folha de pagamento para setores intensivos em mão de obra

e política tributária especial para montadoras. Além disso, os BRIC vêm reduzindo suas taxas de juros, em ritmos diferentes - recentemente, a Índia abandonou essa política. Os países do agrupamento também continuaram ou reforçaram a estratégia de acumulação de reservas cambiais.

Ainda é cedo para avaliar os resultados a longo prazo, mas é possível observar que, mesmo numa conjuntura de crise, o comércio entre os BRIC continua aumentando, facilitado em parte pelo uso frequente de moedas locais no lugar do dólar estadunidense. Em 2008, a China tornou-se o segundo parceiro comercial da Índia e, no ano seguinte, a China ultrapassou os EUA e tornou-se o maior parceiro comercial do Brasil.

Resta saber se esse intenso fluxo de comércio implicará um aumento nos contenciosos entre os BRIC. Em 2010, exportações chinesas têm enfraquecido o setor brasileiro de calçados. Tais efeitos tendem a provocar reações e medidas de retaliação comercial: a Índia implementou medidas *antidumping* contra vários produtos chineses; e Moscou e Pequim enfrentam tensões com relação ao preço do petróleo vendido pela Rússia à China.

Até que ponto essas reações confirmam a tese da desassociação econômica? Alguns economistas argumentam que, além do maior grau de resistência dos emergentes, as medidas de reação à crise implementadas por esses países serão mais facilmente erguidas no caso de recuperação global do que aquelas postas em vigor pelos PDs. Se for o caso, a polarização até agora gerada pela crise pode persistir no longo prazo, confirmando as previsões de que tanto a parcela do comércio mundial quanto o PIB dos BRIC ultrapassarão os PDs.

No entanto, a crise perdura, agora em configurações novas e possivelmente mais complexas. Os países emergentes vêm demonstrando maior autonomia, tanto em suas trajetórias de crescimento quanto nas políticas de combate à crise, quando comparado a décadas anteriores. No entanto, ainda é cedo para se falar de uma verdadeira bifurcação. A economia dos dois grupos - inclusive dos BRIC - estão entrelaçadas, e a fase atual da crise, concentrada na zona do euro, pode vir a testar a resistência dos emergentes no médio e longo prazos.

* Coordenadora Geral do BRICS Policy Center e professora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

- 1 Ver: Gopinath, Gita; Itskhoki, Oleg; Neiman, Brent. Trade Prices and the Global Trade Collapse of 2008-2009. In: *National Bureau of Economic Research*. NBER, Working Papers No. 175, 2009. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w17594.pdf>>.
- 2 Até 2001, o agrupamento era composto por Brasil, Rússia, Índia e China e era conhecido pela sigla BRIC. Com o ingresso da África do Sul em 2011, a sigla muda para BRICS. Devido ao caráter recente do ingresso sul-africano, entretanto, a análise será pautada no agrupamento anterior.
- 3 Ver: *The Economist*. Not Just Straw Men. 18 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/13871969>>.
- 4 Ver: OECD. *Trade and Economic Effects of Responses to the Economic Crisis*. OECD, 2010. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/62/0,3746,en_2649_37431_42218942_1_1_1_37431,00.html>.
- 5 Os outros países BRIC produzem petróleo, mas apenas a Rússia exporta em grandes quantidades.
- 6 Ver: Haddad, M.; Hoekman, B. Trading Places: International Integration after the Crisis. In: Canuto, O.; Giugale, M. (eds.). *The Day After Tomorrow*. Washington DC: World Bank, 2010.
- 7 Ver: OECD, 2010.

Impactos dos desalinhamentos cambiais em tarifas

Vera Thorstensen*

As discussões sobre guerras cambiais e guerras comerciais vêm despertando crescente interesse. No contexto da proposta apresentada pelo Brasil com vistas à incorporação do desalinhamento cambial à agenda da Organização Mundial do Comércio (OMC), este artigo analisa por que esse tema está ausente nas regras do comércio e das negociações multilaterais da OMC em Genebra; e como tais desalinhamentos afetam os instrumentos de comércio internacional.

Desde a criação do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, na década de 1940, estabeleceu-se um divisor de águas entre o GATT - responsável pela liberalização do comércio - e o FMI - responsável pelo equilíbrio do balanço de pagamentos e do câmbio. Na época, o sistema de regras de comércio foi criado a partir da adoção do regime cambial do padrão dólar-ouro e, mesmo após a adoção do câmbio flexível, na década de 1970, o tema do câmbio não foi incorporado nem pelo GATT, nem pela OMC.

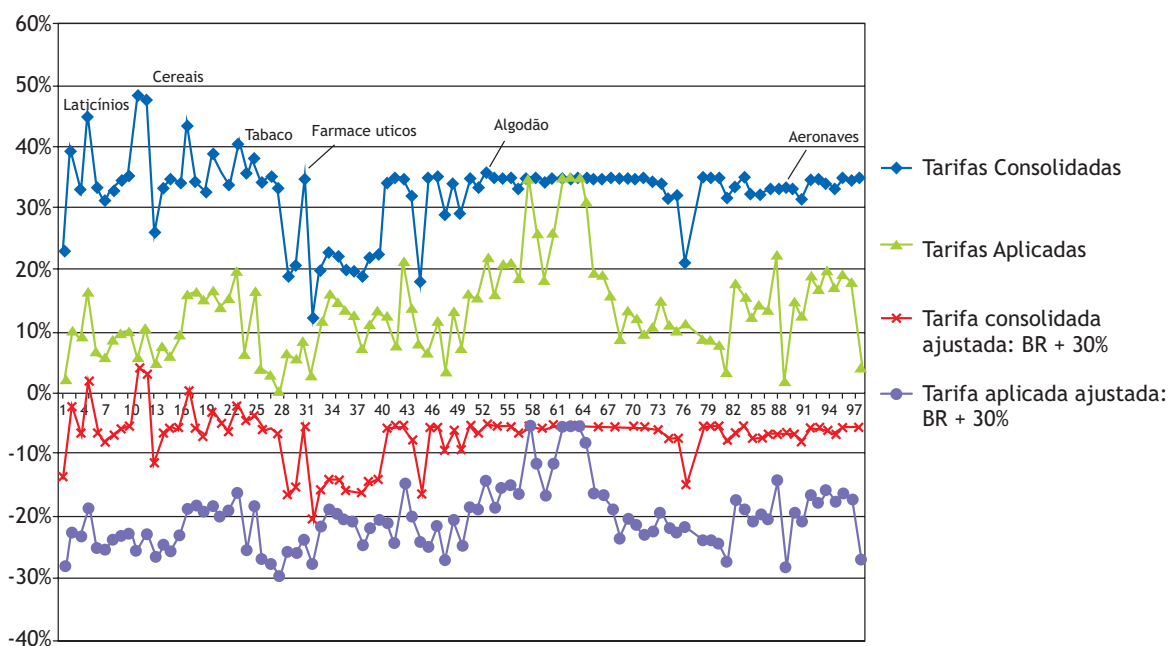
Enquanto o mundo era dominado pelas grandes economias dos Estados Unidos da América (EUA) e União Europeia (UE), quando desalinhamentos cambiais afetavam o comércio, a questão era discutida entre eles. Esse modelo passou a ser questionado já no início do ano 2000, quando países emergentes começaram a ter presença mais atuante no quadro internacional.

É importante perguntar como a OMC vem lidando com a questão do câmbio. O Artigo XV do GATT prevê que os países não devem frustrar os objetivos do acordo de comércio com o câmbio, tampouco os objetivos do acordo sobre câmbio com o comércio. Porém, esse artigo raramente foi mencionado e nunca foi testado nos painéis do GATT ou da OMC. Tentativas de utilizar instrumentos de defesa comercial como medidas

antidumping e medidas compensatórias também parecem pouco eficazes, uma vez que os problemas com câmbio não foram incorporados às regras da OMC e sempre foram declarados como assunto do FMI. Acontece que o FMI é uma instituição política, sem a força do mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Com o acirramento das discussões sobre comércio e câmbio, o tema foi levado ao G-20, mas - como era de se esperar - os países não conseguem encontrar uma saída para o problema.

Enquanto os diplomatas discutem e os advogados procuram saídas jurídicas, os economistas calculam os desalinhamentos das principais moedas do mundo. Existem vários modelos para o cálculo das taxas de câmbio de equilíbrio: o da paridade do poder de compra, o de equilíbrio do balanço de transações correntes, o de equilíbrio da posição líquida de ativos e passivos do país, ou o da taxa de câmbio baseada na unidade de custo da mão de obra. Os bancos também estimam taxas de equilíbrio para vários países, com o objetivo de apostar no seu movimento. Um ponto torna-se evidente na pesquisa desses estudos: a magnitude dos desalinhamentos das moedas não pode ser mais ignorada. Segundo o Centro de Macroeconomia Aplicada (Cemap), da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP), para 2010, a valorização do real é estimada em 30%, e a desvalorização do dólar, em 10%. Modelos semelhantes na literatura estimam a desvalorização do yuan em 20% e de outras moedas asiáticas entre 15 a 20%.

Figura 1: Tarifas do Brasil - Efeito Valorização Cambial do Brasil*



Fonte: OMC, 2010

*Média simples a HS 2 dígitos

Ainda, é pertinente indagar como o desalinhamento cambial afeta os instrumentos de comércio internacional, negociados ao longo dos últimos 60 anos no GATT/OMC¹. Para o Brasil, o primeiro passo é construir um gráfico das tarifas consolidadas e aplicadas pelo país, calculadas por suas médias em relação aos capítulos do Sistema Harmonizado (alimentos, minerais, têxteis, máquinas e eletrônicos). O segundo é “tarificar” a valorização do câmbio do Brasil e verificar seu impacto nas tarifas de importação. O resultado é surpreendente: com uma valorização de 30%, o país estaria praticamente anulando suas tarifas consolidadas e transformando tarifas aplicadas em incentivos de cerca de 25% para as importações. Em outras palavras, o efeito do câmbio é destruir a proteção que o Brasil negociou na OMC e - pior ainda - incentivar importações (ver Tabela 1).

Para países com câmbios desvalorizados, como é o caso de EUA, China e outros países asiáticos, os efeitos sobre as tarifas brasileiras também são alarmantes. Uma desvalorização de 20% da China, quando “tarificada”, significaria um subsídio à exportação chinesa de mais do que 20%, ou seja, não só anularia a tarifa consolidada e aplicada do Brasil, como representaria incentivos às suas exportações (ver Tabela 2). Por outro lado, converte-se em uma taxa extra de proteção para a China frente às importações de outros países. O problema se agrava para os países com os quais a China não tem acordos comerciais ou estão fora das suas zonas de processamento à exportação. Aqui surgem duas graves consequências: a primeira é que as tarifas consolidadas na OMC pelos países com moedas desvalorizadas estão sendo turbinadas, violando o próprio Artigo II do GATT, que determina que as tarifas não podem ser mais elevadas que as consolidadas na OMC; a segunda é que esses países estão se beneficiando de maior acesso a mercado do que haviam negociado com os demais membros da OMC.

O Brasil apresentou uma proposta ao Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças (WGTD, sigla em inglês) da OMC, em abril de 2011, sugerindo um programa de trabalho envolvendo pesquisas acadêmicas sobre a relação entre câmbio e comércio internacional (WT/

WGTD/W/53). Em setembro de 2011, o Brasil apresentou uma segunda proposta, pedindo o exame dos instrumentos de comércio disponíveis no âmbito do sistema multilateral que pudessem permitir aos membros corrigir eventuais distorções causadas por desalinhamentos cambiais (WT/WGTD/W/56).

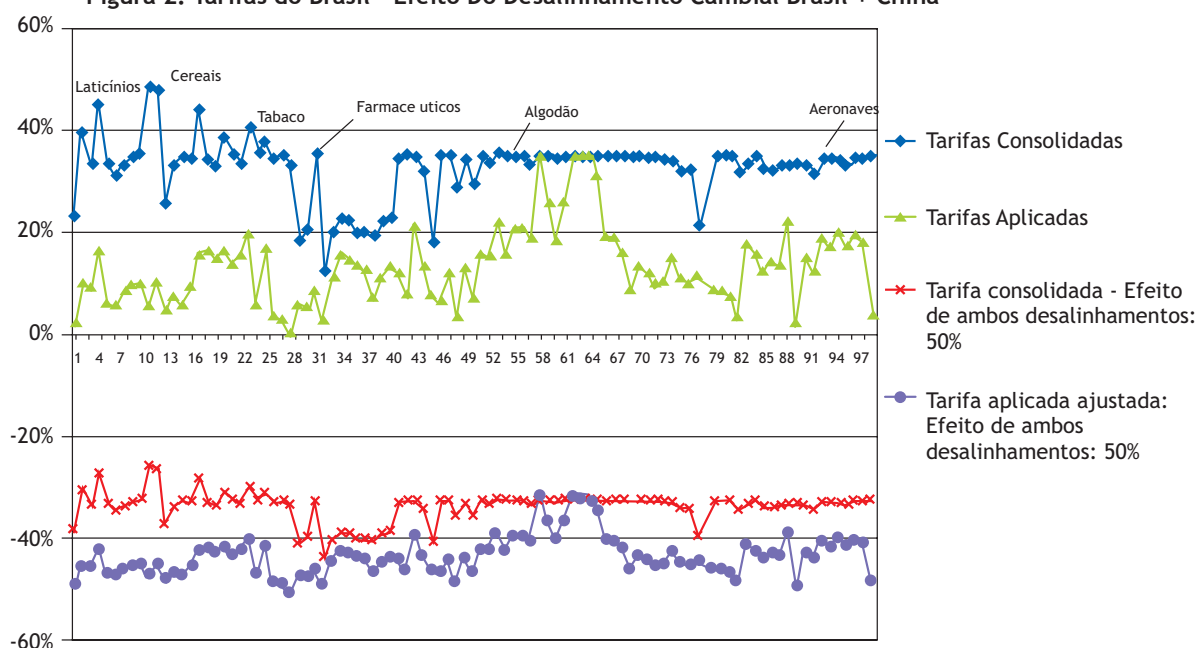
Em setembro de 2011, o Secretariado da OMC, a pedido dos membros do Grupo de Trabalho, apresentou uma nota de revisão da literatura econômica (WT/WGTD/W/57). Apesar de o trabalho apresentar uma extensiva pesquisa sobre os efeitos do câmbio nos fluxos de comércio, não houve uma análise sobre os impactos dos desalinhamentos cambiais nos princípios, regras e instrumentos da OMC, tais como: tarifas, medidas *antidumping*, subsídios, salvaguardas, regras de origem, artigos I, II, III, XXIV do GATT, apenas para citar algumas das regras que são afetadas pelo câmbio. Em conclusão, a Nota do Secretariado da OMC analisa a questão sob a ótica do FMI, não da OMC. Em suma, usa a linguagem de FMI e não a linguagem de OMC.

O quadro é preocupante: a existência conjunta desses dois desalinhamentos cambiais - de países com moedas valorizadas e países com moedas desvalorizadas - por longos períodos de tempo, significa que a Política de Comércio Externo do Brasil está sendo anulada, bem como suas tarifas. A OMC não pode continuar cega a tais distorções. O fortalecimento de suas regras, neutralizando o fator câmbio, é fundamental para que guerras comerciais não se transformem em conflitos internacionais.

* Professora e pesquisadora da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Coordenadora do Centro do Comércio Global e do Investimento. Foi assessora econômica da Missão do Brasil em Genebra de 1995 a julho de 2010; e presidente do Comitê de Regras de Origem da OMC.

1 Um estudo mais detalhado pode ser encontrado em Thorstensen, Vera; Marçal, Emerson; Ferraz, Lucas, *Impactos do Câmbio nos Instrumentos de Comércio Internacional: o caso das tarifas*, Nota Técnica nº 4, IPEA, Brasília, ago. de 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110822_nt004_dinte.pdf. Acesso em: 11 nov. 2011.

Figura 2: Tarifas do Brasil - Efeito Do Desalinhamento Cambial Brasil + China*



Brasil e Argentina: a interdependência baseada nas estratégias nacionais

Demián Dalle*

Juliana Peixoto**

Nos últimos anos, Brasil e Argentina têm implementado medidas unilaterais com vistas a garantir a continuidade de políticas circunscritas aos modelos econômicos que avançam no âmbito doméstico. Este artigo argumenta que, embora tais medidas não tenham abalado a tendência geral de crescente interdependência e fluxo de comércio bilateral, os conflitos gerados a partir delas resultaram em um deslocamento de mercado que favoreceu a China. Assim, longe de frisar as diferenças entre seus modelos econômicos, Brasil e Argentina devem enfatizar a complementaridade destes, com o objetivo de superar o desafio maior, que se encontra fora da região.

As recentes eleições presidenciais na Argentina levantam muitas perguntas sobre a continuidade das relações com o Brasil, além dos impactos da consolidação de ambos os modelos econômicos e da crise mundial sobre a relação bilateral - principalmente no que toca ao comércio. De fato, muitas vezes parece que as relações entre Brasil e Argentina navegam em águas turbulentas, com períodos de maior ou menor convergência no nível de prioridade que um país dá ao outro.

O certo é que, desde o início dos anos 2000, os tempos vêm mudando. Os princípios de política econômica começaram a ser questionados e revisados, e isso teve impacto direto sobre a relação bilateral. Esse processo mostrou como padrão um forte crescimento da produção nacional em ambos os países. Na Argentina, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 80% entre 2002 e 2010 e quase 50% com relação a 1998, com uma grande participação do mercado interno. No Brasil, o período compreendido por 1999 e 2010 registrou um crescimento de 109%.

Nesse contexto, ambos os países geraram níveis mais altos de interdependência. No entanto, considerando a evolução do comércio desde 2003, pode-se observar que essa crescente interdependência se refletiu num persistente déficit comercial para a Argentina, derivado do intercâmbio de manufaturas de origem industrial (MOI) e, particularmente, do setor automobilístico. Em 2010, esse déficit total alcançou mais de US\$ 4 bilhões (e mais de US\$ 6 bilhões só no segmento de MOI) - valor este que é 6% maior que o valor registrado em 2008. Além disso,

outro fenômeno digno de nota é a crescente entrada de capitais brasileiros no mercado argentino, o que fez do Brasil o quarto investidor externo nesse país, conforme fontes oficiais do Instituto Nacional de Estatística e Censos (Indec) da Argentina.

Porém, esse cenário é ainda mais complexo. Em 2010, a Argentina destinou 21% de suas exportações totais ao Brasil e 42% das exportações de manufaturas. No mesmo período, o Brasil representou 31% das importações da Argentina e consolidou-se como o principal fornecedor deste país. Do lado das importações do Brasil, em 2010 a Argentina ocupou o terceiro lugar em importância, com uma participação de 7,9% do total, abaixo dos Estados Unidos da América (EUA) (15%) e da China (14,1%), de acordo com dados do sistema Aliceweb. Ao mesmo tempo, nos últimos dois anos, a Argentina tornou-se o principal destino das MOI brasileiras. Dessa maneira, nos últimos anos, o aumento da participação das vendas brasileiras destinadas à Argentina duplicou, de 10% em 2003 para 20% em 2010.

Para construir um cenário mais provável, o rápido e eloquente panorama de crescimento do comércio entre ambos os sócios não pode ser apresentado de maneira isolada: é preciso observar as tendências sobre as estruturas produtivas, que explicam as cifras mencionadas.

No caso do Brasil, nota-se uma regressão das exportações industriais e uma classe industrial que reclama medidas para desvalorizar o real e reativar os investimentos produtivos.

Tabela de participação das manufaturas no total das exportações

	2000-2002		2007-2009	
	Manufaturas baseadas em recursos naturais	Manufaturas industriais	Manufaturas baseadas em recursos naturais	Manufaturas industriais
Argentina	21,2	29,4	23,5	30,4
Brasil	21,8	47,1	19,8	39,1
Chile	48,0	10,8	51,4	7,8
México	5,9	79,2	8,6	71,1
Peru	34,7	17,2	33,8	14,2
Uruguai	19,5	33,6	19,0	24,2
Venezuela	24,8	9,7	5,5	13,6

Fonte: Elaboração própria, baseado nos dados da CEPAL

Por outro lado, encontra-se o interesse já criado da classe consumidora, que viu aumentar seu poder de compra nos últimos anos e que não está disposta a perdê-lo.

De fato, a economia brasileira sofre pressões, principalmente sobre o balanço de pagamentos. Com uma conta corrente estruturalmente deficitária, observou-se um recorde de mais de US\$ 47 bilhões em 2010. Isso foi produto da pressão exercida principalmente pela China e pelo sudeste asiático, que obrigou o Brasil a recorrer aos mercados internacionais para financiar o déficit.

No que diz respeito ao comércio exterior, as importações - contando os primeiros sete meses de 2011 - já somam 47% mais que as importações registradas em 2010. As exportações, por sua vez, estão registrando uma tendência de “re-primarização”, tendo em vista a queda na participação das MOI nas exportações totais, estimadas em cifras de US\$ 230 bilhões a US\$ 250 bilhões. Para tentar mudar esse cenário, uma das últimas medidas adotadas pelo Brasil foi baixar a taxa de juros (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia, conhecida pela sigla Selic) e provocar uma desvalorização do real para conferir níveis mais altos de competitividade ao setor industrial.

No entanto, a demanda doméstica continua sendo o principal condutor da expansão econômica em 2011, apesar da diminuição de sua taxa de crescimento de 10,3% em 2010 para 6,6%, no 2º trimestre de 2011. De acordo com dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), o nível de emprego na indústria continua crescendo, embora esse nível tenha apresentado o menor aumento dos últimos cinco anos, se somarmos os primeiros sete meses de 2011. Além disso, a taxa de desemprego no Brasil vem decrescendo desde o começo dos anos 2000. Isso reflete a solidez do mercado interno e pode ser importante para atenuar uma possível piora no cenário internacional.

Por outro lado, as cifras mostram que a Argentina é o país que menos “re-primarizou” suas exportações, de acordo com dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e conforme o quadro abaixo.

No entanto, é preciso que a Argentina enfrente desafios importantes a seu modelo de re-industrialização, baseado no mercado interno e na crescente redistribuição da renda. De fato, um dos pilares do modelo - taxas de câmbio diferenciais e competitivas - vem perdendo margem de manobra especialmente nos setores estratégicos da economia (têxteis, calçados etc.), pelo aumento dos custos locais e do preço das importações.

As recentes eleições presidenciais naquele país mostraram que a vontade da maioria do eleitorado é a de continuar com as modificações iniciadas em 2003. O partido da situação, a ala *kirchnerista* do partido justicialista, saiu vitorioso em praticamente todo o território nacional e essa vitória também abarca o Poder Legislativo, que agora tem maioria de deputados e senadores *kirchneristas*. No entanto, a composição do gabinete de ministros determinará mais especificamente qual o rumo exato dado à continuidade do processo. Nesse sentido, quem ficar no comando do Banco Central, por exemplo, deverá enfrentar uma situação complicada tanto no âmbito interno quanto no externo, onde

a guerra de divisas e possíveis recessões nas principais economias do mundo (e, por conseguinte, a retração da demanda) gerarão muitos obstáculos à manutenção dos indicadores macroeconômicos da Argentina.

A forma com que esses obstáculos serão superados terá impacto direto no nível de competitividade da indústria argentina e, consequentemente, sobre sua evolução nos próximos anos. Uma das alternativas é dar continuidade ao aprofundamento do processo de substituição de importações, baseado na crescente demanda interna¹.

Nesse contexto, e tendo em vista que se esperam taxas de crescimento de 3-4% para o Brasil e de 8% para a Argentina em 2011, muito provavelmente as tendências descritas se consolidem ainda mais, mesmo que isso possa gerar algum conflito setorial. Além disso, com o aprofundamento de ambos os modelos econômicos espera-se também um aumento na adoção de medidas unilaterais. No entanto, isso poderia ser usado de maneira favorável para ambos os países, se os mesmos lograrem inserir essas medidas numa estratégia para enfrentar desafios maiores, como o fenômeno China.

De fato, a realidade mostra que a participação da China vem crescendo em ambas as economias. Nas importações brasileiras, a participação chinesa saltou de 2% em 2000 para 14% em 2010; enquanto, na Argentina, a participação do país asiático passou de 4,6% em 2000 para 12% em 2010 no total de suas compras. Se não fossem as medidas adotadas nos últimos anos, as estruturas industriais dos dois países teriam sofrido impactos muito fortes na sua capacidade de incorporar valor e de gerar mais e melhores empregos. Esse cenário é agravado pela crise internacional já que o avanço da China, à luz da crise em muitos dos países industrializados, foi direcionado às economias emergentes.

Em resumo, os modelos econômicos adotados por Brasil e Argentina provocaram fortes aumentos de seus mercados nacionais e ao mesmo tempo, um aprofundamento sem precedentes das relações bilaterais comerciais. Os conflitos setoriais não parecem capazes de reverter essa tendência. Também é certo que ambos os países deverão ajustar seus modelos para manter suas taxas de crescimento nos níveis observados até o momento e isso pode provocar alguns novos conflitos.

No entanto, o grande desafio está realmente fora da região: o avanço das exportações chinesas e do sudeste asiático sobre os mercados brasileiro e argentino, agravado pela crise internacional, é um sinal de alerta. Alerta para que Brasil e Argentina, em lugar de enfatizar as diferenças entre ambos os modelos econômicos, resolvam seus conflitos comerciais, que muitas vezes são parte de uma agenda de curto prazo. Alerta para que Brasil e Argentina aproveitem a crescente interdependência de suas economias e as sinergias de seus modelos econômicos para enfrentar, de forma conjunta, o desafio asiático.

* Coordenador do Departamento de Economia Internacional da Sociedade Internacional para o Desenvolvimento Capítulo Buenos Aires.

** Coordenadora da Rede LATN, pesquisadora da FLACSO/Argentina.

1 Em 2010, as importações aumentaram 46% em relação a 2009.

Reforço do sistema *antidumping* no Brasil

Leane Cornet Naidin*
Marta Calmon Lemme**

A política de defesa comercial tem constituído o pilar central da resposta do governo brasileiro ao aumento de importações – em particular originárias da China –, associado ao processo de aprofundamento da valorização do real. Este artigo analisa as principais medidas adotadas pelo Brasil com vistas a aumentar a eficiência do sistema de defesa comercial, buscando identificar o alcance e os limites de tais esforços.

Como se sabe, a necessidade de negociar com os sócios do Mercado Comum do Sul (Mercosul) alterações na Tarifa Externa Comum (TEC) gera limites para o aumento da proteção por meio da elevação do imposto de importação. Assim, a adoção de medidas de defesa comercial surge como a válvula de escape mais imediata – ainda que com efeitos bastante discutíveis –, uma vez que o grau de proteção gerado, por vezes elevado e com prazos de vigência bastante longos, não propicia ganhos de competitividade à indústria doméstica.

Tendo em vista esse cenário, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) adotou várias iniciativas com vistas à ampliação do arcabouço legal e da capacidade operacional do sistema de defesa comercial no país, com vistas a aumentar a eficiência do sistema. Tais medidas envolvem o reforço da regulamentação acerca dos procedimentos aplicáveis ao âmbito de atuação não só do Departamento de Defesa Comercial (Decom) da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), mas também da Secretaria da Receita Federal.

Regulamentação das regras antielisão

Em 2010, o alcance da política foi ampliado com a publicação de regras complementares aos Decretos No. 1602/95 e No. 1751/95, que regulamentam, respectivamente, os procedimentos aplicáveis à condução de investigações e a aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias no país. Por meio da Resolução Camex No. 63, de 18 de agosto de 2010, e da Portaria MDIC No. 21, de 20 de outubro de 2010 (república cinco dias depois), o arcabouço legal e administrativo para o combate à prática de elisão das medidas aplicadas foi implementado. Pela nova regulamentação, as medidas em vigor poderão ter sua cobertura ampliada para atingir a importação de produtos de terceiros países bem como de partes, peças ou componentes de produto objeto de medidas originárias do país afetado por medida *antidumping* em vigor, caso seja constatada a existência de práticas elisivas.

Para a caracterização de ocorrência de prática elisiva deve ser determinado, com base em investigação conduzida pelo Decom/Secex, com duração de seis a nove meses, que: (i) ocorreu incremento das importações do produto acabado ou de suas partes e peças, após o início da investigação original, não justificada economicamente; (ii) existem indícios de neutralização dos efeitos corretivos da medida de defesa comercial aplicada; e (iii) no caso de medida *antidumping*, que essas importações sejam realizadas a preços inferiores ao valor normal determinado no procedimento original.

No caso da referida prática envolver operação de industrialização, em terceiro país ou no Brasil, deverá ser demonstrado que: (i) ocorreu início de produção ou seu aumento substancial, após o início da investigação original, a partir de partes/componentes originários do país objeto da medida de defesa

comercial; (ii) o valor das partes, peças ou componentes originários ou procedentes do país sujeito à medida de defesa comercial representa menos que 60% do valor total das partes, peças ou componentes do produto; e (iii) “o valor agregado no processo de industrialização seja superior a 25% do custo de manufatura”¹.

Outros países membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), como Estados Unidos da América (EUA) e União Europeia (UE) já adotam regras dessa natureza. As regras brasileiras inspiraram-se no modelo europeu, que prevê exatamente os mesmos critérios incorporados pelo Brasil. Já na regulamentação dos EUA, não se observa a definição de qualquer critério quantitativo para a determinação da existência de prática de circunvenção de medidas aplicadas, o que confere maior amplitude à ação governamental².

Vale notar que o ímpeto protecionista da política doméstica atual implicou, em um primeiro momento, que a regulamentação brasileira conferisse ampla discricionariedade à atuação governamental. Esse traço foi reforçado pela incorporação, à definição de prática elisiva, do trecho “qualquer outra prática que frustre a efetividade da aplicação de medida *antidumping*”. Poucos meses depois, tal ampliação do escopo foi eliminada, por meio da revogação da possibilidade de se coibir “qualquer outra prática” pela Resolução Camex No. 25, de 5 de maio de 2011.

Regulamentação das regras de origem não-preferenciais

Adicionalmente, foi implementado um novo regime de regras de origem não preferenciais, por meio da Resolução Camex No. 80, de 10 de novembro de 2010, também com o objetivo de evitar a burla de medidas de defesa comercial aplicadas. A regulamentação fornece base legal para investigações quando identificados indícios de declarações de origem fraudulentas que visem a evitar a aplicação das medidas, o que viabilizaria o indeferimento da licença das guias de importação do produto em questão, após conclusão de processo de verificação e controle de origem da Secex. O regime de origem não preferencial estabelece, entre outros, que, quando forem utilizados materiais ou insumos não originários de um país que exporta para o Brasil; e o processo de fabricação no país em questão consistir em simples montagem, embalagem, fracionamento, diluição ou seleção, entre outros, o produto não será considerado originário desse país, mesmo que essas operações alterem a classificação do produto a quatro dígitos.

No contexto do controle de origem não preferencial, o Brasil passou a adotar de forma mais sistemática o licenciamento não automático de importações sujeitas a investigações de defesa comercial, como previsto no Artigo 3º da referida Resolução.

Para fins de implementação desses controles, foi criado, pela Portaria Conjunta MDIC/MF No. 149, de 16 de Junho de 2011, o Grupo de Inteligência de Comércio Exterior (GI-CEX) para o “combate a práticas desleais e ilegais de comércio exterior”. O Grupo foi incumbido de mecanismos de fiscalização e de proposição de medidas para combate a tais práticas.

Regulamentação da retroatividade

Foi ainda implementada, por meio da Resolução Camex No. 64, de 12 de setembro de 2011, a regulamentação da aplicação retroativa de direito *antidumping* e de direito compensatório às importações realizadas até 90 dias antes da decisão preliminar, com vistas a evitar que os importadores afetados pela medida de defesa comercial antecipem suas compras após a abertura da investigação, com o intuito de formar ou aumentar seus estoques. Assim, as autoridades pretendem evitar a formação de estoques especulativos no período imediatamente posterior ao início das investigações *antidumping*, que impeça o efeito corretivo da medida definitiva a ser aplicada, caso justificada, ao final da investigação.

Revisão de procedimentos

A mais recente medida adotada foi a alteração das regras para preenchimento de petições *antidumping* a serem apresentadas ao Decom-Secex. A medida foi anunciada sob o argumento de que visa a encurtar os prazos para a decisão final dos processos. Para esse fim, a Portaria Secex No. 35, de 13 de outubro de 2011, estabelece requisitos adicionais para a elaboração das petições por parte dos produtores domésticos. Assim, o novo procedimento transfere parte do ônus governamental de avaliação do mérito dos pleitos para um esforço de maior preparação do setor privado. Nesse sentido, trata-se de uma iniciativa positiva, pois exige que os produtores domésticos que se consideram prejudicados por alegadas práticas de *dumping* se preparem devidamente, minorando o efeito restritivo sobre o comércio gerado pela abertura de investigações.

A exemplo do ocorrido em outros governos, também foi anunciada a ampliação do corpo técnico do Decom. Esse é um aspecto fundamental que deve ser prontamente atacado de forma a viabilizar maior eficácia do sistema de defesa comercial. Registre-se, ainda, a necessidade de busca por uma solução para a elevada rotatividade do corpo técnico, a qual resulta em séria ineficiência para o sistema, tendo em vista o tempo necessário para o treinamento na área.

Por fim, dentre as intenções anunciadas, destaca-se o anúncio, por parte do Decom-Secex do uso da “margem cheia de *dumping*”, em substituição ao princípio segundo o qual a aplicação do direito *antidumping* deveria se limitar ao necessário para neutralizar o dano sofrido pela indústria doméstica - a “regra do menor direito” (“*lesser duty rule*”). Anteriormente, a prática brasileira respeitava esse limite, tal qual preconiza o Decreto No. 1602/95, que considera como objetivo da medida *antidumping* a neutralização do dano.

Ainda que não se disponha de evidências claras dessa mudança de orientação, em termos de resultados de investigação, até o momento, o mero anúncio dessa possibilidade sinaliza um discurso político de atendimento a demandas protecionistas. A análise dos últimos dez anos da prática brasileira (2001-2011) revela que a maior parte dos direitos *antidumping* aplicados já corresponde a direitos máximos, indicando que parcela dos problemas enfrentados pelas indústrias protegidas por essas medidas decorre da falta de competitividade - e não cabe à política *antidumping* resolver esse problema.

É relevante o esforço de complementação do arcabouço regulatório brasileiro em defesa comercial, em um contexto de valorização do real e aumento do fluxo de importações - quadro que contribui para a intensificação das pressões do setor produtivo doméstico por proteção. De fato, os dados da OMC mostram que o Brasil tem sido um dos países mais atuantes nessa área, tanto por meio de abertura de investigações como de medidas aplicadas.

Em contraposição, cabe ao setor privado doméstico o esforço de justificar a aplicação de medidas quando efetivamente sofrer dano causado por importações a preços de *dumping* ou subsídios. A implementação futura dos novos procedimentos estabelecidos pela Secex mostrará se estes contribuirão nessa direção, com ganhos na eficiência do sistema.

* Professora do Instituto de Relações Internacionais da PUC-RJ; coordenadora do Núcleo de Desenvolvimento, Comércio, Finanças e Investimento do BRIC Policy Center; e professora do curso de MBA em Comércio Exterior e Negócios Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

** Professora do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

1 Ver: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1282139473.pdf> e <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1287751168.pdf>.

2 Ver: G/ADP/N/1/EEC/1, Artigo 13 e G/ADP/N/1/USA/1, Seção 781. Disponível em: <www.wto.org>.

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 Badin
Adriana Verdier
Manuela Trindade Viana
Bruno Varela Miranda
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

Novembro

- 28 Cepal - As Relações Econômicas e a América Latina na Década das Economias Emergentes. Santiago, Chile
- 28 OCDE - Lançamento do *Outlook* Econômico da OCDE. Paris, França
- 28 e 29 Unctad - 54ª Sessão executiva do Conselho sobre Comércio e Desenvolvimento. Genebra, Suíça
- 28 a 30 OMC - Reunião do Órgão de Revisão de Políticas Comerciais. Genebra, Suíça
- 29 Unctad - Lançamento do Relatório sobre Tecnologia e Inovação 2011: desenvolvimento energético com tecnologias de energia renovável. Genebra, Suíça
- 29 e 30 Unctad - Conferência “*Energy-pact*-Unctad: como economias emergentes irão tornar o mundo mais verde”. Genebra, Suíça
- 28 nov UNFCCC COP 17/CMP 7. Durban, África do Sul
- 10 dez
- 30 nov OMC - Reunião do Conselho Geral. Genebra, Suíça
- 1º dez

Dezembro

- 1º OMC - Reunião do Conselho Geral. Genebra, Suíça
- 1º Unctad - Sessão especial “*Energy-pact*-Unctad: a agenda global do sul para um mundo sustentável”. Genebra, Suíça
- 5 OMC - Reunião do Órgão de Revisão de Política Comercial. Genebra, Suíça
- 5 Cepal - Investimento Externo Direto e PMEs: uma oportunidade para dinamizar a aliança estratégica entre a União Europeia e a América Latina. Santiago, Chile
- 5 e 6 Unctad - Reunião de especialistas sobre investimento para desenvolvimento. Genebra, Suíça
- 5 e 6 OCDE - Relações do Brasil com o Oeste da África: foco em energia e fontes de energia renováveis. Praia, Cabo Verde
- 6 Cepal - Seminário Internacional Competitividade e Inclusão Social: novas direções para o desenho de políticas para a agricultura na América Latina e Caribe. Santiago, Chile
- 6 OCDE - 9º Fórum Global sobre Investimento Internacional. Paris, França
- 15 a 17 OMC - 8ª Conferência Ministerial. Genebra, Suíça
- 19 OMC - Reunião do Órgão de Solução de Controvérsias. Genebra, Suíça

PUBLICAÇÕES

Abdel Latif, Ahmed. *The Climate Technology Mechanism: Issues and Challenges*. ICTSD Global Platform on Climate Change, Trade and Sustainable Energy, Information note No. 18, mar. 2011.

Adhikari, Ratnakar. *Assessing Aid for Trade Effectiveness on the Ground: A Methodological Framework*. ICTSD. Issue paper No. 20, nov. 2011.

Aeree Kim, Joy. *Facilitating Trade in Services Complementary to Climate-Friendly Technologies*. ICTSD Programme on Trade and Environment, Environmental Goods and Services Series, Issue paper No.15, out. 2011.

Ahmad, Manzoor. *Improving the International Governance of Food Security and Trade*. ICTSD. Issue Paper No. 38, set. 2011.

Babcock, Bruce. *The Impact of US Biofuel Policies on Agricultural Price Levels and Volatility*. ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issue paper No. 35, jun. 2011.

Faber, Jasper; Brinke, Linda. *The Inclusion of Aviation in The EU Emissions Trading Scheme: An Economic and Environmental Assessment*. ICTSD Programme on Trade and Environment, Trade and Sustainable Energy Series, Issue paper No. 5, set. 2011.

ICTSD Global Platform on Climate Change, Trade and Sustainable Energy. *Fostering Low Carbon Growth: The Case for a Sustainable Energy Trade Agreement*. Issue paper, nov.2011.

ICTSD Global Platform on Climate Change, Trade and Sustainable Energy. *The Trade and Climate Change Linkages*. ICTSD Brief for UNFCCC Negotiators, abr. 2011.

ICTSD Global Platform on Climate Change. *Fostering Low Carbon Growth: The Case for a Sustainable Energy Trade Agreement*. Issue paper, nov. 2011.

ICTSD Programme on Competitiveness and Sustainable Development. *Developing Countries' Trade Vulnerabilities to EU Climate Policies: An Overview of Carbon Leakage-Sensitive Trade Flows*. Transition to a Low Carbon Future Series, Issue Paper No. 19, ago. 2011.

Said, Jonathan; McGrath, John; Grant, Catherine; Chapman, Geoffrey. *Evaluating Aid for Trade on the Ground: Lessons from Malawi*. ICTSD, Issue paper 21, nov, 2011.

Tekeste Biadgleng, E; Maur J.-C. *The Influence of Preferential Trade Agreements on the Implementation of Intellectual Property Rights in Developing Countries*. UNCTAD-ICTSD Project on IPRs and Sustainable Development, Issue paper No. 23, nov. 2011.

Wilke, Marie. *Feed-In Tariffs for Renewable Energy and WTO Subsidy Rules: An Initial Legal Review*. ICTSD Programme on Trade and Environment, Trade and Sustainable Energy Series, Issue Paper No. 4, ago. 2011.