

# Comércio e Desenvolvimento

## A crescente importância do desenvolvimento sustentável na agenda comercial do Brasil

Pedro da Motta Veiga  
Sandra Polônia Rios  
Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento  
(CINDES)

2009

## Abstract

O Brasil tem sido tradicionalmente dos mais ardentes críticos da vinculação, nas negociações comerciais, entre temas de comércio (e investimento) e questões ambientais e trabalhistas ou sociais. A posição oficial do Brasil manteve continuidade notável, sob governos de diferentes orientações políticas.

Apesar disso, em função dos vínculos estabelecidos no plano internacional, diversos agentes econômicos e atores sociais no Brasil lidam com temas de desenvolvimento sustentável (DS) em suas agendas de comércio, investimento e financiamento.

A evolução recente e as perspectivas do ambiente econômico internacional e da inserção internacional do Brasil tendem a aumentar a pressão sobre as empresas e sobre o governo brasileiro para um maior engajamento em negociações internacionais que envolvam a relação entre comércio/investimentos e temas ambientais (incluindo mudança climática) e sociais. Além disso, assiste-se hoje à proliferação de medidas unilaterais de governos dos países desenvolvidos, relacionadas questões ambientais e mudança climática, por exemplo, ou de exigências de caráter ambiental e/ou social vindas de consumidores e importadores que impõem, crescentemente, custos de adaptação para as empresas brasileiras.

Esse trabalho tenta identificar os canais através dos quais os temas de desenvolvimento sustentável “entram” na agenda econômica internacional do Brasil, bem como “mapear” algumas tendências emergentes de evolução da relação agenda de comércio - temas de DS, que podem vir a gerar impactos significativos sobre os interesses negociadores brasileiros.

© 2009 Instituto Internacional de Desenvolvimento Sustentável (IISD)

Instituto Internacional de Desenvolvimento Sustentável  
161 Portage Avenue East, 6º andar  
Winnipeg, Manitoba  
Canadá R3B 0Y4  
Tel: +1 (204) 958-7700  
Fax: +1 (204) 958-7710  
Endereço electrónico: [info@iisd.ca](mailto:info@iisd.ca)  
Sítio na Web: <http://www.iisd.org>

Comércio e Desenvolvimento: A crescente importância do desenvolvimento sustentável na agenda comercial do Brasil

Pedro da Motta Veiga  
Sandra Polônia Rios  
Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES)

## Sobre o Trade Knowledge Network (TKN)

<http://www.tradeknowledgenetwork.net>

O Trade Knowledge Network (TKN) é a colaboração global de instituições de pesquisa nos países da África, da Ásia, da Europa e das Américas que tratam de assuntos ligados ao comércio e ao desenvolvimento sustentável. Através da coordenação do Instituto Internacional de Desenvolvimento Sustentável (IISD) o TKN articula a ligação entre os seus membros, fortalece as relações e gera novas pesquisas avaliando o impacto do comércio e das políticas de investimento no desenvolvimento sustentável.

O objetivo geral do TKN é garantir que tanto o comércio como os investimentos contribuam para o desenvolvimento sustentável através de políticas de comércio e de investimentos que assegurem o desenvolvimento social e o cuidado com o meio-ambiente. Os objetivos TKN vão ainda mais longe. Ele gera pesquisas convincentes aliadas às recomendações políticas que são efetivamente comunicadas aos líderes em escala nacional, regional e global.

O TKN faz parte do Instituto Internacional de Desenvolvimento Sustentável ([www.iisd.org](http://www.iisd.org)), uma organização não governamental baseada no Canadá que defende mudanças através do desenvolvimento sustentável. Este é um instituto de pesquisa política dedicado à comunicação de suas pesquisas a líderes governamentais, empresas, ONGs e outros setores ligados ao desenvolvimento e a implementação de políticas que beneficiam a economia global, ao meio-ambiente e ao bem estar social.

## Sobre Instituto Internacional de Desenvolvimento Sustentável (IISD)

<http://www.iisd.org>

O Instituto Internacional de Desenvolvimento Sustentável contribui para o desenvolvimento sustentável através de uma política avançada de recomendações sobre o comércio e o investimento internacional, sobre política econômica e mudança climática e sobre avaliação e gerenciamento e das reservas naturais. Tanto as negociações internacionais como os conhecimentos adquiridos através de projetos em colaboração com parceiros globais são divulgados através da rede internet gerando pesquisas ainda mais rigorosas e capacitando a construção em países em desenvolvimento assim como um diálogo mais ameno entre os países do Hemisfério Norte e os do Hemisfério Sul.

A sustentabilidade, com a consequente melhora da qualidade de vida para todos, é a visão do IISD. Sua missão é privilegiar a inovação permitindo que as sociedades viabilizem a sustentabilidade. IISD é uma organização sem fins lucrativos baseada no Canadá tendo 501(c)(3) estatutos registrados nos Estados Unidos. O IISD recebe a maior parte do seu apoio operacional do governo canadense através da Agencia de Desenvolvimento Internacional (CIDA), do Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento Internacional (IDRC) e do Ministério do Meio-Ambiente do Canadá (Environment Canada) e da Província de Manitoba. O Instituto recebe ajuda financeira de diversos governos dentro e fora do Canadá, departamentos das Nações Unidas, fundações e setores privados.

## Sobre o Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES)

<http://www.cindesbrasil.org>

O CINDES foi criado em 2006 com o objetivo de contribuir para aprofundar o debate sobre as relações entre integração internacional e desenvolvimento. O centro dedica-se ao desenvolvimento de estudos e à promoção de debates sobre: integração internacional e desenvolvimento sustentável; globalização, desigualdade e pobreza; integração das políticas públicas; e regulação e negociações comerciais. O CINDES trabalha com uma rede de organizações e especialistas nessas áreas, nacionais e estrangeiros, para desenvolver pesquisas e estudos, organizar reuniões e seminários e disseminar informações sobre integração e desenvolvimento econômico e social.

## Sumário executivo

O Brasil viveu, a partir dos anos 1990, um processo de liberalização comercial unilateral e participou de um projeto de integração sub-regional, o MERCOSUL. Tornou-se também um dos principais destinos dos fluxos de Investimento Externo Direto (IED) direcionados aos países em desenvolvimento. Nos últimos anos, as exportações brasileiras registraram forte expansão e os fluxos de IED originários do Brasil aumentaram de forma expressiva.

Apesar dessas evoluções, a posição do Brasil nas negociações comerciais permaneceu essencialmente pautada, até muito recentemente, pelos interesses defensivos dos setores industriais que competem com as importações no mercado doméstico. Mais recentemente, a consolidação de um *agribusiness* fortemente competitivo e, em menor grau, a expansão dos investimentos externos de empresas brasileiras começaram a introduzir novos elementos nesse cenário. Aos poucos, a integração destes novos elementos na estratégia negociadora leva segmentos sociais a questionar na prática os limites do *framework* herdado da tradição protecionista brasileira.

Em que pese estar em curso um processo de aprofundamento do grau de integração internacional do país, que resulta de transformações estruturais domésticas e de fatores externos, o Brasil tem sido tradicionalmente dos mais ardentes críticos da vinculação, nas negociações comerciais, entre temas de comércio (e investimento) e questões ambientais e trabalhistas ou sociais. A posição oficial do Brasil manteve continuidade notável, sob governos de diferentes orientações políticas.

A evolução recente e as perspectivas do ambiente econômico internacional e da inserção internacional do Brasil tendem a aumentar a pressão sobre as empresas e sobre o governo brasileiro para um maior engajamento em negociações internacionais que envolvam a relação entre comércio/investimentos e temas ambientais (incluindo mudança climática) e sociais. Além disso, assiste-se hoje à proliferação de medidas unilaterais de governos dos países desenvolvidos, relacionadas questões ambientais e mudança climática, por exemplo, ou de exigências de caráter ambiental e/ou social vindas de consumidores e importadores que impõem, crescentemente, custos de adaptação para as empresas brasileiras.

Como consequência desses processos e em função dos vínculos estabelecidos no plano internacional, diversos agentes econômicos e atores sociais no Brasil lidam com temas de desenvolvimento sustentável em suas agendas de comércio, investimento e financiamento, independentemente da postura oficial do Brasil.

A relação entre comércio e desenvolvimento sustentável evoluiu, a partir do início dos anos 1990, de forma heterogênea na agenda dos diferentes grupos sociais e isso em função de variáveis tanto econômicas quanto políticas. Nos últimos anos, ela ganha importância, em função da prioridade política internacionalmente atribuída à questão da mudança climática, para setores agroindustriais até recentemente pouco impactados pelo tema. O tema das relações entre a expansão do *agribusiness* brasileiro e o desmatamento da Amazônia — fenômeno que responde por cerca de 2/3 das emissões de carbono no Brasil — transforma diversos setores agroindustriais do país em alvo privilegiado de iniciativas públicas e privadas nos países do Norte, voltadas para a definição de padrões aplicáveis aos produtos e aos processos e métodos de produção adotados ao longo da cadeia (e não apenas no próprio setor).

Mas, sobretudo a partir da corrente década, a vinculação entre a agenda internacional dos setores empresariais brasileiros e os temas de desenvolvimento sustentável não necessariamente passa pela

dimensão comercial. Essa vinculação se dá, no caso das empresas transnacionais (brasileiras ou estrangeiras com atuação no Brasil) também pela dimensão dos investimentos e, no caso de empresas de capital aberto, pela dimensão do financiamento dos investimentos.

O recente movimento de investimentos diretos no exterior de empresas transnacionais brasileiras tem trazido novos desafios nessa área. Muitos desses investimentos têm sido direcionados a países da América do Sul e da África e envolvem setores intensivos em recursos naturais e têm impactos sociais e ambientais relevantes, como é o caso da mineração, da exploração de petróleo e gás e da construção civil. Além das questões ambientais, a necessidade de lidar com os impactos desses investimentos sobre comunidades locais gera uma nova agenda para as empresas brasileiras. Em muitos casos, essa agenda incorpora ações que tradicionalmente são responsabilidade dos Estados, mas que, na ausência de iniciativas públicas, tornam-se demandas sociais “transferidas” para as empresas investidoras.

Nesse sentido, diversificam-se, para os atores domésticos, os vetores de vinculação entre agenda internacional e temas de desenvolvimento sustentável. De uma situação — típica dos anos 1990 — em que o comércio constituía o grande vetor de vinculação (e os acordos comerciais outro vetor em potencial, em função das cláusulas sociais e ambientais), passa-se a um cenário em que novos vetores se desenvolvem em conexão com fluxos de investimentos de e para o Brasil e com os mecanismos de financiamento utilizados pelas empresas.

Por outro lado, mais ainda do que na década passada, a agenda de desenvolvimento sustentável dos diferentes atores — inclusive os empresariais — vem ganhando densidade política e institucional no Brasil em função da evolução do ambiente doméstico — e não apenas dos vínculos do Brasil com o mundo. Desse ponto de vista, uma diferença marcante entre o início dos anos 1990 e a situação atual reside no fato de que se consolidou, no Brasil, uma “arena de política” em torno dos temas de desenvolvimento sustentável. Para boa parte dos setores mais organizados da sociedade, esses não são mais vistos como “temas do Norte”. Ao longo dos últimos anos — e aqui também a questão da mudança climática parece ter desempenhado papel muito importante — esses temas foram sendo apropriados por grupos sociais e interesses econômicos domésticos e se traduziram em iniciativas privadas e em políticas públicas.

Uma agenda de pesquisa sobre os temas de desenvolvimento sustentável na agenda de comércio e investimentos do Brasil deveria privilegiar as questões que tendem a ganhar maior relevância, como a multiplicação, nos países desenvolvidos, de novos instrumentos para lidar com os *non-trade concerns* e a emergência dos temas de “segurança alimentar” e de “segurança energética” na agenda dos principais players do comércio internacional e dos organismos multilaterais.

## Sumário

Sumário executivo	iii
Acrônimos	vi
1. Introdução	1
2. Comércio exterior e investimento externo direto no Brasil: fluxos, políticas e agendas	1
3. Vetores de introdução dos temas de desenvolvimento sustentável na agenda comercial do Brasil	4
3.1. A posição oficial do Brasil nas negociações comerciais: agenda do Norte x agenda do Sul?	4
3.2. Atores da sociedade civil e temas de desenvolvimento sustentável na agenda comercial	6
3.3. Síntese: o “mapa” de temas e atores na agenda de comércio e desenvolvimento sustentável	12
4. A agenda comercial e os temas de DS: perspectivas	15
4.1. Novos instrumentos para lidar com os non-trade concerns no “Norte”	16
4.2. Os temas de “segurança” e a agenda comercial	19
5. Comentários finais: a agenda de negociações comerciais brasileira e os temas de DS	21
Referências	23
<b>Índice de Conteúdo</b>	
<i>Tabelas</i>	
Tabela 1 - Vetores de vinculação entre desenvolvimento sustentável e comércio	15
<i>Box</i>	
Box 1 – Moratória da Soja	10
Box 2 – Certificação Florestal	18

## Acrônimos

ABIOVE	Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ANEC	Associação Brasileira de Exportadores de Cereais
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CERFLOR	Programa Brasileiro de Certificação Florestal
CERFLOR	Programa Brasileiro de Certificação Florestal
CSA	Confederação Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras das Américas, antiga ORIT – Organização Regional Interamericana de Trabalhadores
CUT	Central Única dos Trabalhadores
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FSC	<i>Forest Stewardship Council</i>
GATS	Acordo Geral sobre Tarifas e Serviços
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEE	Gases de Efeito Estufa
GRI	<i>Global Reporting Initiative</i>
GTS	Grupo de Trabalho da Soja
IED	Investimento Externo Direto
IFC	Corporação Financeira Internacional
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGM	Organismo Geneticamente Modificado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PEFC	<i>Programme for the Endorsement of Forest) Certification Schemes</i>
PPM	Processos e Métodos de Produção
REACH	<i>Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical substances</i>
REBRIP	Rede Brasileira pela Integração dos Povos
SBS	Sociedade Brasileira de Silvicultura
TLC	Tratado de Livre Comércio
TRIPs	Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio

## 1. Introdução

O Brasil tem sido tradicionalmente dos mais ardentes críticos da vinculação, nas negociações comerciais, entre temas de comércio (e investimento) e questões ambientais e trabalhistas ou sociais. A posição oficial do Brasil manteve continuidade notável, sob governos de diferentes orientações políticas. Apesar disso, em função dos vínculos estabelecidos no plano internacional, diversos agentes econômicos e atores sociais no Brasil lidam com temas de desenvolvimento sustentável (DS) em suas agendas de comércio, investimento e financiamento.

A evolução recente e as perspectivas do ambiente econômico internacional e da inserção internacional do Brasil tendem a aumentar a pressão sobre as empresas e sobre o governo brasileiro para um maior engajamento em negociações internacionais que envolvam a relação entre comércio/investimentos e temas ambientais (incluindo mudança climática) e sociais. Além disso, assiste-se hoje à proliferação de medidas unilaterais de governos dos países desenvolvidos, relacionadas questões ambientais e mudança climática, por exemplo, ou de exigências de caráter ambiental e/ou social vindas de consumidores e importadores que impõem, crescentemente, custos de adaptação para as empresas brasileiras.

Esse trabalho tenta identificar os canais através dos quais os temas de desenvolvimento sustentável “entram” na agenda econômica internacional do Brasil, bem como “mapear” algumas tendências emergentes de evolução da relação entre a agenda de comércio e temas de DS, que podem vir a gerar impactos significativos sobre os interesses negociadores brasileiros. Na seção dois, é feita uma descrição sucinta das principais características dos fluxos de comércio e de investimentos externos diretos (IED) no Brasil, bem como da política comercial e do regime de investimentos do país. A seção três refere-se aos vetores de introdução dos temas de DS na agenda comercial — e, por extensão — internacional do Brasil, discutindo o enfoque governamental em relação a essa vinculação, mas também analisando a evolução do tema na ótica de diversos agentes privados, nas duas últimas décadas. A seção quatro enfrenta a questão das perspectivas da interação entre temas de DS e a agenda de comércio levando em consideração tendências ao surgimento, nos países do Norte, de novos instrumentos para integrar, à agenda comercial, *non trade concerns*, relacionados às dimensões ambiental e social, mas também às preocupações com segurança alimentar e energética. A seção cinco traz os comentários finais do trabalho.

## 2. Comércio exterior e investimento externo direto no Brasil: fluxos, políticas e agendas

O Brasil viveu, entre 1964 e 1990, um processo de crescimento e de diversificação de suas exportações. O padrão que emergiu ao longo desse período inclui uma participação importante de produtos manufaturados (mais de 45 % do valor total), a presença expressiva de produtos e setores intensivos em recursos naturais e uma notável diversificação geográfica dos mercados de exportação. Nesse mesmo período, as importações foram mantidas, pela política de industrialização protecionista vigente no período, em “nível de subsistência”: em 1990, o índice de importação da indústria era de apenas 3,1 %.

Com o início dos anos 1990, veio a liberalização comercial unilateral, eliminando ampla gama de barreiras não-tarifárias fronteiriças e reduzindo as tarifas de média superior a 32 %, no início de 1990, para algo em torno de 13 %, no final de 1993. Diversos estudos ressaltaram o papel da abertura comercial como fator indutor do crescimento da produtividade da indústria como um todo, do aumento acentuado dos coeficientes de importação dos distintos setores e das reduções de margens e de custos das empresas industriais.

Enquanto as importações cresceram significativamente ao longo dessa década — impulsionadas também pela apreciação cambial vigente durante boa parte dos anos 1990 — as exportações perdiam o dinamismo demonstrado anteriormente em suas taxas de crescimento e nos indicadores de diversificação da pauta.

A remontagem do aparato público de apoio às exportações, ao longo dos anos 1990, e a desvalorização cambial do final da década foram capazes de reverter rapidamente o quadro que se consolidara nas exportações ao longo da década. Foi preciso esperar o ano de 2002 para que os primeiros sinais vigorosos de reação por parte das exportações se fizessem sentir. Desde então, o Brasil vive um “boom exportador” que, embora tenha sido particularmente intenso entre os produtos básicos — impacto do “efeito China” — não chegou a produzir mudanças significativas na composição de produtos da pauta de exportações brasileiras ou na distribuição geográfica destas.

Nos últimos dois anos, empurradas pelo crescimento da demanda doméstica e por um novo ciclo de apreciação cambial, as importações voltaram a registrar crescimento expressivo — mais elevado do que o observado nas exportações. A China tornou-se um supridor relevante do mercado brasileiro de produtos manufaturados, gerando preocupações em setores empresariais brasileiros.

Embora o recurso à utilização de instrumentos de proteção contingentes (anti-dumping, essencialmente) tenha sido algo freqüente nos últimos anos, não houve nenhum movimento relevante de reversão da abertura comercial empreendida no início dos anos 1990. Grosso modo, a estrutura tarifária atual do Brasil é a que emergiu da liberalização e não há registros de reintrodução de barreiras não-tarifárias relevantes. Do lado das exportações, a continuidade nas diretrizes de política e a prioridade atribuída à sua expansão são notáveis. Mudanças introduzidas no período recente nos mecanismos de apoio criados nos anos 1990 são pouco mais do que marginais ou se devem essencialmente a circunstâncias de crise, como a vivida no segundo semestre do corrente ano.

O Brasil tem sido, nas últimas décadas, um dos principais destinos, entre os países em desenvolvimento, do IED. Na segunda metade dos anos 1990, o Brasil viveu um período de forte expansão da entrada de fluxos de capital externos, movimento que se relaciona ao crescimento da demanda doméstica, às mudanças regulatórias introduzidas em setores industriais e de serviços (privatização em telecomunicações, quebra do monopólio da Petrobrás no setor de petróleo e gás, concessão de rodovias e ferrovias, etc) e, em alguns setores industriais, à formação de uma área de livre comércio no Mercosul. Há um grande crescimento dos IED em setores de serviços — enquanto a tradição brasileira era de receber investimentos em setores industriais — e um afluxo significativo de recursos de empresas de países até então pouco presentes no Brasil, como Portugal e Espanha.

Nos últimos anos, os fluxos de IED originários do Brasil têm aumentado de forma expressiva. Empurrados inicialmente por alguns grandes grupos brasileiros (Petrobrás, Vale), esses fluxos vêm se diversificando rapidamente em termos de empresas e setores envolvidos e de mercados visados. A América do Sul aparece como um destino privilegiado desses investimentos, embora os conflitos recentes entre governos dos países recipientes dos investimentos e empresas brasileiras projetem algumas sombras sobre as perspectivas de continuidade desse processo, especialmente naqueles setores (e países) onde o “risco regulatório” mostra-se elevado.

No que se refere ao regime aplicável aos investimentos diretos externos no Brasil, o modelo de industrialização protecionista incluía uma legislação bastante liberal e complementar à política comercial: o IED, essencialmente de tipo *market-seeking*, tinha sua rentabilidade assegurada através da

proteção conferida pela política comercial à produção doméstica. Além de liberal, o regime aplicado ao IED é estável no Brasil: a lei básica é de 1962 e não foi alterada, em que pesem as mudanças econômicas e políticas por que passou o país em quase meio século de sua vigência.

Havia, nas políticas em relação a IED, pouca restrição a tratamento nacional e acesso a mercados no caso de bens, mas restrições importantes em serviços. No caso de bens, mecanismos de *screening* e incentivos introduziam condicionalidades e requisitos para os investimentos externos, especialmente na fase em que a substituição de importações alcançou setores intermediários intensivos em capital, como a petroquímica. .

Nos anos 1980 houve alguns ensaios de adoção de políticas discriminatórias contra IED, tanto no plano setorial quanto no horizontal. A Lei de Informática é um exemplo de legislação restritiva setorial e a diferenciação, introduzida pelo Artigo 171 da Constituição de 1988, entre empresas brasileiras de capital nacional e de capital estrangeiro é um caso de discriminação de corte horizontal.

Os anos 1990 reverteram a tendência discriminatória dos anos 1980 e caracterizam-se por uma ainda maior liberalização do regime geral de investimentos — que se estende a diversos setores produtores de serviços, inclusive de infra-estrutura — e pela horizontalização do sistema de incentivos que, até o início dos anos 1990, eram essencialmente setoriais.

No atual governo, nenhuma das medidas liberalizantes introduzidas nos anos 1990 no regime doméstico aplicável ao IED foi revertida, embora o enfraquecimento institucional experimentado pelas agências regulatórias afete o ambiente em que operam os investidores, inclusive externos, nos setores de infra-estrutura. Por outro lado, o Estado tem usado com maior frequência requisitos de desempenho aplicáveis aos investimentos (de origem doméstica e externa) para fomentar o desenvolvimento de cadeias de fornecedores em setores como petróleo e gás, energia elétrica, etc.

Ao lado das políticas unilaterais de comércio e investimento, o Brasil desenvolveu, sobretudo a partir dos anos 1990, políticas negociadas nessas duas áreas. Na realidade, no plano das políticas negociadas, o Brasil somente obteve resultados no plano comercial, já que os mais de quinze acordos bilaterais de investimento assinados na década de 1990 nunca foram ratificados pelo Congresso Nacional e que nenhum dos acordos comerciais firmados pelo Brasil traz disposições sobre investimentos.

Foi com a criação do Mercosul e a Rodada Uruguai do GATT que as negociações comerciais começaram a ocupar maior espaço na agenda da política comercial e da política econômica externa no Brasil. O lugar conferido às negociações comerciais na política de comércio se expandiu consideravelmente quando o Brasil começou a participar de conversações preferenciais com os Estados Unidos (no âmbito da ALCA) e com a União Européia, processos orientados para a criação de áreas de livre comércio de que participariam os grandes atores do comércio mundial.

Embora tenha aberto, ao longo dos anos 1990, um vasto leque de frentes de negociação comercial, o Brasil adotou, nesses processos negociadores, posturas em geral defensivas. No Mercosul, resistiu a propostas típicas de um processo de integração que se pretende “profundo” e que implicassem abrir mão de graus ainda limitados de soberania, na área econômica. Na OMC, o Brasil tem na agricultura praticamente o único componente de sua agenda ofensiva. Nas negociações da ALCA e com a União Européia, situação semelhante se reproduziu, as posturas defensivas dominando a posição brasileira nos demais temas de negociação.

De fato, apesar da liberalização comercial unilateral empreendida nos primeiros anos da década de 1990, a posição negociadora do Brasil permaneceu essencialmente pautada, até muito recentemente, pelos interesses defensivos dos setores industriais que competem com as importações no mercado doméstico. Além disso, também a hegemonia exercida pelo paradigma “desenvolvimentista” sobre a política externa brasileira desde os anos 1960 pouco foi afetada pela liberalização comercial.

Por isso mesmo, no Brasil, a tendência liberalizante que impactou as políticas econômicas na América Latina durante os anos 1990 apenas parcialmente questionou o paradigma de política herdado do período da substituição de importação. No campo das negociações comerciais, o paradigma protecionista é ainda hoje compartilhado por uma ampla coalizão de burocratas e de associações empresariais do setor industrial, que desempenhou papel central na formação de posições nacionais de negociação na área de comércio e investimentos, tanto sob Cardoso quanto sob Lula. A principal consequência desta hegemonia é que, embora tendo se engajado em muitas iniciativas de negociação comercial, o Brasil adotou sistematicamente nestes processos posições defensivas.

O governo Lula reforçou, na política comercial negociada do Brasil, a influência do paradigma “nacional-desenvolvimentista”. Reduziu-se a prioridade até então concedida às negociações preferenciais com países desenvolvidos, retirou-se da agenda do Brasil a negociação de regras aplicáveis a temas não estritamente comerciais (investimentos, compras governamentais) e passou-se a defender com ênfase a aproximação com outros países em desenvolvimento, na América do Sul e fora dela. Os resultados propriamente econômicos dessas iniciativas foram no máximo limitados, embora as iniciativas tenham sido múltiplas.

Mais recentemente, a consolidação de um *agribusiness* fortemente competitivo e, em menor grau, a expansão dos investimentos externos de empresas brasileiras começaram a introduzir novos elementos nesse cenário. Aos poucos, a integração destes novos elementos na estratégia negociadora leva segmentos sociais a questionar na prática os limites do *framework* herdado da tradição protecionista brasileira.

Como os dados dos fluxos de comércio e de IED de/para o Brasil indicam, a partir do início da década corrente, está em curso um processo de aprofundamento do grau de integração internacional do país, que resulta de transformações estruturais domésticas e de fatores externos e que já começa a produzir impactos significativos sobre o ambiente em que se define a estratégia comercial do país.

### 3. Vetores de introdução dos temas de desenvolvimento sustentável na agenda comercial do Brasil

#### 3.1 A posição oficial do Brasil nas negociações comerciais: agenda do Norte x agenda do Sul?

O Brasil tem sido tradicionalmente um dos mais ardentes críticos da vinculação, nas negociações comerciais, entre temas de comércio (e investimento) e questões ambientais e trabalhistas ou sociais. A posição oficial do Brasil manteve uma continuidade notável, em nada sendo afetada pela revisão da política comercial empreendida pelo governo Lula. Tampouco se alterou desde que esses temas surgiram na agenda da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cingapura, como temas que deveriam ser objeto de estudo, ou ganharam contornos precisos em diversos acordos preferenciais — especialmente aqueles firmados pelos EUA. E também não parece ter sido impactada pela emergência da China como uma potência comercial — e uma concorrente direta em diversos setores — pouco preocupada com o cumprimento de normas trabalhistas e ambientais.

Na visão oficial brasileira, a vinculação de compromissos comerciais ao cumprimento de determinados padrões ambientais e sociais — ainda que se trate de padrões próprios das legislações nacionais de cada país — é vista como algo a evitar, não apenas por ser percebida como a melhor expressão da “agenda do Norte”, mas também pelo risco de uso protecionista, pelos países desenvolvidos, dessa vinculação — caso ela venha a estar plasmada nos textos de acordos comerciais.

A única exceção a essa regra refere-se à negociação da liberalização do comércio de bens e serviços ambientais na Rodada Doha, na OMC. Nesse caso, o Brasil aceitou a introdução do tema na agenda negociadora de novembro de 2001, mas defendeu que a negociação levasse em conta “a perspectiva de desenvolvimento”. Nessa perspectiva, a liberalização de bens ambientais deveria gerar oportunidades de acesso a mercados que viabilizem o aumento das exportações dos países em desenvolvimento neste tipo de bens e, em particular em bens ambientais agrícolas — em geral não incluídos nas listas de bens ambientais apresentadas pelos países desenvolvidos. Nesse caso, a principal preocupação ofensiva do Brasil é a inclusão, nas listas de bens ambientais, dos biocombustíveis e, em especial, do etanol produzido a partir da cana de açúcar.

Como a Rodada Doha ainda não foi concluída, a principal implicação do posicionamento oficial do Brasil em relação a esse tema é que os acordos comerciais e de investimento não foram, em momento nenhum e em qualquer nível, um vetor de introdução dos temas de desenvolvimento sustentável na agenda comercial do país. Em consequência, os vetores de associação dos temas de desenvolvimento sustentável à agenda comercial somente existem na esfera privada, envolvendo empresas e associações empresariais, organizações não governamentais, sindicatos de trabalhadores, etc.

No campo das negociações comerciais, a posição governamental do Brasil opõe a esses temas (ambientais e trabalhistas), a sua agenda de desenvolvimento, equivalente funcional dos *non trade concerns* dos países desenvolvidos, na medida em que atua como elemento que condiciona (e, na prática, limita) a disposição dos países para aceitar movimentos de liberalização comercial e iniciativas de harmonização regulatória. No caso do Brasil, é possível identificar dois eixos em torno dos quais se estrutura essa agenda de desenvolvimento:

- a defesa dos “espaços de política” (*policy space*), que se traduz essencialmente de forma negativa, pela recusa em assumir compromissos que possam ser identificados como restrições à autonomia nacional para exercer suas opções em termos de políticas de desenvolvimento; e,
- a inclusão de preocupações com os impactos distributivos — inclusive no âmbito doméstico — dos compromissos comerciais assumidos externamente.

No que se refere à defesa do *policy space*, o Brasil encontra-se entre os países mais vocais na defesa dessas posturas, que são os países de desenvolvimento intermediário e mercados domésticos relevantes (Argentina, Brasil, Índia, etc.), que gostariam de preservar a liberdade de recorrer a instrumentos de política industrial para desenvolver suas economias e receiam ter sua margem de manobra restringida por compromissos externos.

No que diz respeito às implicações distributivas do comércio e dos acordos comerciais, esse é um tema que ganhou maior força na agenda brasileira sob o governo Lula. Nessa perspectiva, a preocupação central envolve os impactos distributivos domésticos, embora considerações internacionais desta natureza estejam obviamente presentes na estratégia brasileira: elas se encontram no cerne da oposição Norte-Sul que fornece a rationale para a estratégia atual do Brasil. A novidade aqui é que as considerações distributivas passam a incluir uma dimensão intra-nacional.

Esta é uma tendência emergente, certamente menos consolidada, no interior da matriz da estratégia de negociação comercial, do que os interesses ofensivos do agronegócio. Mas ela já se manifesta, na formação da postura negociadora do Brasil, dentro do próprio tema agrícola: a posição do Brasil nesta área passa a sofrer influência, no plano de sua formulação doméstica, das preocupações distributivas e dos interesses da chamada “agricultura familiar”. O efeito desta influência é o de “moderar”, na posição de negociação brasileira, a pressão liberalizante associada aos interesses ofensivos do agronegócio.

As preocupações distributivas também se fazem presentes, embora de forma ainda menos sistemática, nas discussões sobre “sensibilidades” setoriais da indústria nas negociações de NAMA na OMC (Acesso aos Mercados para os Produtos não Agrícolas, em sua sigla em inglês). O tema dos impactos de cortes tarifários sobre setores industriais tem incorporado explicitamente, em debates dentro do Governo, mas também com setores da sociedade civil, considerações sobre o emprego.

### 3.2 Atores da sociedade civil e temas de desenvolvimento sustentável na agenda comercial

#### a) Temas e atores nos anos 1990

Estudos realizados em meados da década identificaram vulnerabilidades significativas do Brasil caso normas ambientais e sociais unilateralmente impostas por outros países viessem a ser utilizadas para condicionar os fluxos de comércio. Do lado ambiental, a especialização internacional do Brasil em bens intensivos em recursos naturais e energia e em setores que apresentavam elevados níveis de emissão de poluição tornava o país vulnerável à imposição de regras e padrões ambientais elevados que possam se traduzir em aumento dos custos de produção praticados. Segundo Young *et al*<sup>1</sup>, para determinados setores exportadores, a elevação de custos poderia determinar perdas significativas nos volumes de exportação: “os casos mais importantes são a fabricação de calçados, a metalurgia de não ferrosos e outros metalúrgicos”. Além disso, a concentração das exportações brasileiras de produtos poluentes em mercados ambientalmente exigentes poderia maximizar as perdas decorrentes da introdução de padrões mais rigorosos, especialmente quando tais padrões se relacionassem a processos e métodos de produção (PPM) mais do que a características dos produtos.

No campo social e trabalhista, os principais focos de vulnerabilidade brasileira concentravam-se nos temas do trabalho infantil e do trabalho escravo. Nestes casos, bem como nas demais áreas de aplicação da legislação doméstica de proteção social, o problema situava-se antes nas falhas sérias e persistentes na implementação das normas do que na carência de regras e de legislação doméstica. De fato, o Brasil havia ratificado, antes do final de 1995, seis das oito convenções fundamentais da Organização Internacional do Trabalho: deixaram de ser ratificadas apenas as convenções referentes à liberdade sindical (Convenção 87) — que se choca com o dispositivo constitucional de unicidade sindical, que vai sendo abandonado na prática — e à idade mínima (Convenção 138).

Por força de seus vínculos econômicos com o mercado internacional — caso dos exportadores — ou de suas relações com congêneres em outros países — ONGs e sindicatos de trabalhadores — diferentes atores sociais no Brasil tiveram que lidar, a partir do início dos anos 1990, com questões suscitadas pela

1 Young, C.E., 2001.

vinculação entre comércio e normas ambientais e trabalhistas. Quando isso ocorria, as posições desses atores não necessariamente se alinhavam com a governamental, contrária à inclusão de temas ambientais e sociais nas negociações comerciais.

Naquele período, dois foram os principais vetores de introdução desses temas nas agendas comerciais dos atores domésticos. Do lado do setor empresarial, a vinculação entre comércio e meio ambiente entrou na agenda de empresas exportadoras de vários setores a partir da introdução, nos mercados dos países desenvolvidos (e principalmente na União Européia), de padrões ambientais compulsórios ou voluntários, percebidos pelas empresas como capazes de produzir impactos sobre sua competitividade e condições de acesso aos seus mercados de exportação. Essas questões interessavam principalmente a empresas exportadoras dos setores de celulose e papel, têxtil e calçados, que enfrentavam a introdução de esquemas de certificação voluntária, como os *eco-labels*.

Como mostraram alguns estudos feitos à época, já na primeira metade dos anos 1990, empresas exportadoras do setor de celulose integravam a variável ambiental às suas estratégias de crescimento<sup>2</sup>. Mais além, a resposta das empresas brasileiras aos novos requisitos ambientais (sejam estes veiculados por normas e regulações dos países desenvolvidos, sejam eles difundidos por exigências contratuais dos clientes (importadores) de produtos brasileiros) variou bastante, mas as empresas com forte coeficiente exportador mostraram-se mais abertas à introdução de inovações nesta área, além de “tenderem a assumir postura mais ativa no controle de emissões e outras formas de degradação do meio-ambiente”<sup>3</sup>

Já a associação entre comércio e normas trabalhistas na agenda empresarial se deu, em alguns setores muito específicos da indústria, quando a discussão sobre trabalho infantil e sobre o uso de eventuais medidas comerciais para sancionar países que recorrem a este tipo de trabalho (identificado a um dumping social) ganhou força nos países desenvolvidos em meados dos anos 1990<sup>4</sup>. Nesse caso, a pressão de empresas consumidoras dos produtos brasileiros nos EUA e Europa ou denúncias apresentadas por ONGs ou sindicatos nos países de destino das exportações foram os *drivers* da introdução do tema na agenda de comércio de certos setores exportadores, como o de suco de laranja e de calçados. As iniciativas externas estiveram na origem de movimentos — articulados por associações setoriais ou por grandes empresas exportadoras — para eliminar (ou ao menos mitigar) os fatores que geraram as denúncias contra os exportadores brasileiros<sup>5</sup>.

Embora esses temas tenham mobilizado as associações empresarias representativas dos setores afetados pelas medidas e pressões externas nas áreas ambiental e social, eles ocuparam posição marginal na agenda empresarial, que em geral compartilhava a preocupação governamental com o uso protecionista da vinculação. Na década de 1990, a agenda empresarial de comércio voltava-se principalmente para temas de acesso a mercado e expressava principalmente preocupações com a abertura do mercado doméstico que se negociava no âmbito da ALCA.

O segundo vetor de vinculação dos temas de desenvolvimento sustentável ao comércio foram as iniciativas de centrais sindicais, na década de 1990, relacionadas essencialmente ao tema da “cláusula social” em acordos comerciais. A questão da cláusula social foi suscitada pela Secretaria de Relações

---

2 Motta Veiga *et al*, 1994.

3 Young *et al*, 2001.

4 Motta Veiga e Lengyel, 2006

5 IBIDEM

Internacionais da Central Única dos Trabalhadores (CUT, próxima ao Partido dos Trabalhadores) no interior do movimento sindical brasileiro após o Acordo de Marrakesh. A CUT aprovou decisão favorecendo a adoção da cláusula social com certas reservas, em virtude de seu medo do uso protecionista do mecanismo por países desenvolvidos.

Além disso, a questão inspirou algumas outras iniciativas da CUT, tais como a decisão de criar o Observatório Social — um instituto técnico destinado a produzir pesquisa sobre normas trabalhistas (e mais tarde também sobre normas ambientais) adotadas por empresas transnacionais no Brasil — em 1997. Desde o final da década, porém, o tema da cláusula social veio perdendo peso na agenda da confederação e, por extensão, do movimento sindical.

As ONGs com atuação nos temas comerciais tornaram-se particularmente ativas na década de 1990, sobretudo a partir das negociações da ALCA, quando aproximadamente trinta e cinco ONGs, órgãos sindicais — entre elas a CUT — e movimentos sociais criaram uma entidade especificamente destinada a analisar as questões relacionadas a negociações comerciais: a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP). Os temas de interesse prioritário da coalizão refletem sua composição: agricultura, serviços e investimento, direitos de propriedade intelectual e meio ambiente foram o principal foco das entidades que a constituem. As atitudes adotadas pela REBRIP traduzem ao mesmo tempo interesses econômicos e visões societárias, estas últimas em geral manifestando preocupação quanto à “mercantilização” dos serviços públicos, inclusive os sociais (saúde e educação), às limitações impostas pelo Acordo de TRIPs (Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, da sua sigla em inglês) às políticas de saúde pública nos países em desenvolvimento e ao meio ambiente. Embora várias das instituições reunidas na REBRIP trabalhem com temas de desenvolvimento sustentável na agenda de políticas domésticas (algumas delas tendo atuado intensamente na mobilização de populações afetadas por grandes barragens, por exemplo), não fazia parte da agenda dessa coalizão de ONGs a vinculação desses temas à agenda de comércio. Essa vinculação não aparecia na agenda da REBRIP, a qual, dessa forma, alinhava-se *por default* à posição governamental.

Esse fato chama a atenção para o fato de que, já no Brasil dos anos 1990, o comércio e as negociações comerciais somente em parte explicam o ganho de relevância política e densidade institucional registrados pelos temas relacionados ao desenvolvimento sustentável. Junto a alguns atores específicos, fortemente vinculados aos mercados externos através das exportações, o comércio atuou de fato como o grande vetor de introdução de temas ambientais em suas agendas. Mas já naquela época começavam a ganhar importância fatores domésticos, como políticas governamentais e iniciativas não-governamentais não relacionadas ao comércio e à agenda de negociações comerciais. Alguns exemplos ilustram essa evolução. Foi durante a década de 1990 que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) formulou sua política ambiental, condicionando o seu financiamento a projetos de investimento ao cumprimento dos requisitos legais na área de meio ambiente. As políticas florestais adotadas em plano nacional e estadual também passaram a condicionar de perto estratégias empresariais em diferentes setores, como o de celulose e papel, painéis de madeira, ferro-gusa e siderurgia.

Na área social e trabalhista, diversos programas foram implementados, ao longo da década de 1990, pelo governo federal, com vistas a aumentar o grau de *enforcement*, no país, das Convenções ditas fundamentais da OIT. Merece destaque, pela abrangência e pela continuidade da iniciativa, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, coordenado e financiado pelo governo federal, mas implementado pelos estados e municípios. O objetivo do Programa é retirar crianças e adolescentes com idade de sete a quinze anos de atividades consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes, tais como definidas pela legislação doméstica e pela Convenção 182 da OIT, sobre as piores formas de trabalho

infantil. Entre as atividades classificadas como tal, encontram-se diversas que estão relacionadas, como fornecedores, a setores exportadores: culturas da laranja, sisal, algodão e fumo, tecelagem, pedreiras, etc.

Também nessa área (social e do mundo do trabalho), diversas iniciativas não-governamentais foram sendo implementadas ao longo dos anos 1990. Sem pretender ser exaustivo, é possível classificar as ações não governamentais nesta área em três grupos:

- iniciativas voltadas para eliminar formas “arcaicas” de inserção no mercado de trabalho: trabalho infantil, trabalho escravo, formas de emprego absolutamente “informais”, etc;
- iniciativas que buscam monitorar o *enforcement* das normas trabalhistas fundamentais e de alguns padrões adicionais, em geral relacionados à saúde e segurança no trabalho, no setor moderno da economia e, em especial, nas empresas multinacionais;
- programas de implantação e difusão de padrões de responsabilidade social nas empresas: mecanismos de avaliação e auto-avaliação, auditoria, certificação, etc.

### b) Temas e atores no novo século

A posição oficial do Brasil em relação ao tratamento de temas ambientais e sociais nas negociações comerciais não sofreu alteração depois da eleição presidencial de um sindicalista historicamente vinculado à CUT. Na sociedade civil, porém, a vinculação entre comércio e temas de desenvolvimento sustentável continuou presente e seu tratamento passou por evoluções heterogêneas, segundo os atores.

De um lado, os vínculos entre comércio (e investimentos) e desenvolvimento sustentável ganharam relevância para um conjunto significativo de setores exportadores brasileiros, sobretudo no contexto das discussões internacionais relacionadas à mudança climática. Trata-se evidentemente dos setores que já lidavam com o tema na década passada, ou seja, aqueles diretamente ligados à cadeia florestal — madeira e seus manufaturados, celulose e papel — mas também, nessa década, de setores tipicamente agropecuários e que tiveram um desenvolvimento espetacular a partir dos anos 1990: a soja, a cana de açúcar e o etanol e a pecuária de corte, entre outros.

Esses setores, fortemente exportadores, vêm sendo obrigados a lidar com a perspectiva de introdução unilateral de padrões e regras de caráter sócio-ambiental — algumas das quais se anunciam como compulsórias, sendo seu atendimento pré-condição para o acesso aos mercados de exportação — que podem ter efeitos significativos para o acesso de seus produtos aos mercados dos países desenvolvidos, em especial os da União Européia<sup>6</sup>.

Para esses setores, a emergência da temática da mudança climática — que, no Brasil, rapidamente se associa ao desmatamento da Amazônia — produz uma alteração no patamar de preocupações e riscos associados à introdução unilateral daqueles padrões. É possível afirmar que, para esses setores, o tema da mudança climática — e do desmatamento da Amazônia — redefine e redimensiona a questão do vínculo comércio — desenvolvimento sustentável: agora, *à tort ou à raison*, a discussão de normas ambientais e sociais relacionadas ao comércio terá como referência o contexto do desmatamento.

---

6 “UE quer barrar madeira ilegal”. Estado de São Paulo, 20 de outubro de 2008 e “A difícil tarefa de criar um rebanho diferenciado e poder exportar à UE”. Valor Econômico, 21 de outubro de 2008.

Ainda no setor empresarial, os temas de desenvolvimento sustentável ganham relevância na agenda de financiamento e de investimentos internacionais. Ao longo dos últimos anos, muitas grandes empresas industriais brasileiras passaram a ter ações listadas em bolsas de valores fora do Brasil e critérios de boa governança corporativa e de responsabilidade social são utilizados por muitos investidores em sua avaliação de risco das empresas. Além disso, o acesso a financiamentos para investimentos junto a organismos multilaterais, como o International Finance Corporation (IFC – vinculado ao Banco Mundial), depende da assunção, pela empresa, de compromissos na área sócio-ambiental.

### Box 1 – Moratória da Soja

No Brasil, o complexo da soja, que inclui a produção de grãos, farelo e óleo, é a principal cultura agrícola, representando 19 % da renda da agricultura em 2003. A produção de soja quase dobrou entre os anos 2000-2006, enquanto a área utilizada para o seu plantio aumentou de 12 para 22 milhões de hectares<sup>7</sup>. Embora o aumento da produtividade explique uma parte importante do crescimento da produção no Brasil, esta também se beneficiou da expansão da fronteira agrícola<sup>8</sup>.

O boom na produção de soja foi impulsionado pela alta dos preços internacionais e a crescente demanda mundial por commodities, fenômenos observados nos últimos anos e devidos, entre outras razões, ao rápido crescimento econômico da China, à ocorrência de secas e outros desastres naturais em alguns países exportadores e à crescente demanda por biocombustíveis. Em 2005, 34 % da soja produzida foi destinada à exportação, sendo os principais destinos os Estados Unidos, a União Européia e crescentemente, a China. As exportações brasileiras de soja são beneficiadas pela preferência da União Européia por alimentos não transgênicos. Depois de uma campanha contra ‘frankenfoods’ — alimentos contendo organismos geneticamente modificados (OGMs) — a União Européia decretou, em 1998, a proibição da importação de alimentos geneticamente modificados, favorecendo os produtores do Brasil, cuja produção é majoritariamente de soja não transgênica, à diferença do que ocorre com os seus maiores competidores (Estados Unidos e Argentina), cujas safras são quase que totalmente compostas por soja geneticamente modificada.

O boom da produção de soja gerou preocupações sobre as possíveis conseqüências danosas dessa expansão sobre a floresta amazônica. A Greenpeace, ONG com grande participação nas campanhas anteriores contra OGMs, publicou em abril de 2006 um relatório intitulado “*Eating up the Amazon*”, no qual acusou a rede de restaurantes McDonald’s de incentivar o desmatamento da Amazônia por consumir (indiretamente, através da compra de carne de frango) soja oriunda de plantações ilegais dentro da floresta amazônica. A Greenpeace acusou também as multinacionais Cargill, Bunge e Archer Daniels Midland, que controlam 60% da produção de soja no Brasil, de incentivar a conversão de florestas virgens em terras aráveis para o plantio de soja. O empastelamento de vários restaurantes do McDonald’s, a ocupação de portos e a invasão de navios por ativistas contribuíram para trazer o assunto à vista da mídia e da opinião pública<sup>9</sup>.

O McDonald’s cedeu à pressão dos ativistas e passou a exigir dos seus fornecedores a garantia de que seus produtos não estivessem contribuindo para o desmatamento. Outros importadores de soja europeus como grandes cadeias de supermercados também adotaram essa política<sup>10</sup>. A pressão de importadores e consumidores europeus não podia ser ignorada por produtores brasileiros, pois em 2007, 47 % da exportação do complexo de soja brasileira foram destinados à União Européia.

7 ABIOVE

8 Task Force Sustainable Soy.

9 *Soy industry joins effort against Amazon deforestation*. IPS and McDonald’s harming the Amazon, USATODAY.com

10 Idem.

Foi então criada a Mesa Redonda da Soja Responsável (*Roundtable on Responsible Soy*), um fórum internacional que procura reunir os múltiplos *stakeholders* da cadeia de produção de soja, com o objetivo de elaborar padrões internacionais para a produção de soja que levem em conta tanto as necessidades de desenvolvimento econômico da região quanto objetivos de preservação ambiental. A primeira reunião do grupo aconteceu em março de 2005, em Foz do Iguaçu. Desde então, ocorreram mais duas reuniões, uma em Asunción em agosto de 2006 e a última, em Buenos Aires em abril de 2008, reunindo mais de duzentos representantes da indústria de soja, ONGs e sociedade civil.

No marco das discussões e das negociações da Mesa Redonda, a Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais (ABIOVE)<sup>11</sup> e a Associação Brasileira de Exportadores de Cereais (ANEC), participantes da iniciativa desde a sua origem, instituíram, em julho de 2006, a Moratória da Soja, comprometendo-se com a não-comercialização de soja proveniente do bioma Amazônia<sup>12</sup>, pelo período de dois anos, com o objetivo de prevenir a expansão da fronteira agrícola do plantio de soja nas áreas virgens da Floresta Amazônica.

Durante a moratória, o Grupo de Trabalho da Soja (GTS), entidade criada estabelecida para sua implementação reúne *stakeholders* da cadeia de produção e da sociedade civil para “desenvolver uma estrutura de governança com regras de como operar no Bioma Amazônia” (ABIOVE, 2007). O GTS também busca influenciar o governo brasileiro na elaboração de políticas públicas para a regulamentação do uso sustentável da terra no bioma Amazônia. O primeiro relatório de monitoramento do desflorestamento produzido pelo GTS concluiu que não houve desflorestamento devido ao plantio de soja no bioma Amazônia durante o período de agosto de 2006 a agosto de 2007<sup>13</sup>.

Apesar de dados do INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) confirmarem o crescente desmatamento da floresta amazônica, este se deve mais a atividades ilícitas como a extração ilegal de madeira do que à produção de soja. Dados do IBGE indicam que a produção de soja ocupa 1,4 % da área da Amazônia Legal e 0,3 % do bioma Amazônia.

Nos últimos anos, grandes empresas brasileiras iniciaram processo de internacionalização, através de investimentos diretos em outros países. A internacionalização impõe gradualmente a essas empresas a adoção de padrões sócio-ambientais reconhecidos no mundo inteiro (Global Reporting Initiative <sup>14</sup>, por exemplo) e as submete a um escrutínio permanente de governos, investidores e sociedades civis quanto ao cumprimento daqueles padrões. Tanto no Brasil quanto em outros países, elas dependem daquilo que um Diretor de uma transnacional brasileira denominou “licença social para operar”, que vai além do cumprimento das normas legais nacionais e supõe, entre outras coisas, a negociação com comunidades locais e diversos níveis de governo e o cumprimento de obrigações assumidas internacionalmente pelos países em que atuam nos campos de direitos humanos e de povos indígenas, etc.

De outro lado, o vínculo entre temas comerciais e desenvolvimento sustentável parece ter perdido a pequena relevância que recebia das centrais sindicais (a rigor apenas a CUT) e das ONGs nos anos 1990. Isso é particularmente verdade naquilo que diz respeito à discussão sobre o estabelecimento de vínculos, em acordos de comércio, entre compromissos comerciais e normas ambientais e trabalhistas.

---

11 A ABIOVE é uma associação setorial composta por 12 empresas responsáveis por aproximadamente 72% do volume de processamento de soja no Brasil. Mesa Redonda da Soja Sustentável.

12 O Bioma Amazônia se estende por 420 milhões de hectares, equivalente à 49% do território brasileiro. (ABIOVE, 2007).

13 Dados da ABIOVE.

14 GRI — Global Reporting Initiative — é uma rede voltada à promoção da transparência, prestação de contas e elaboração voluntária de relatórios de desenvolvimento sustentável das empresas.

No setor sindical, de acordo com um antigo alto funcionário da CUT, nas sessões preparatórias da Reunião Ministerial de Doha, alguns sindicatos de países desenvolvidos voltaram a propor a inclusão do tema da cláusula social na agenda da OMC. A polarização Norte-Sul em torno da agenda da Rodada, entretanto, levou muitos sindicatos de países em desenvolvimento a recusá-la e a finalmente rejeitar o lançamento de uma nova Rodada, destruindo as perspectivas de uma coalizão trabalhista Norte-Sul. Os sindicatos alinharam-se à posição oficial do Brasil e recusaram a idéia, das centrais dos países desenvolvidos, de incluir o tema na agenda de Doha.

O tema da cláusula social praticamente desapareceu da agenda sindical na corrente década, embora a CUT participe de debates “empurrados” pelas centrais sindicais dos EUA em instâncias de coordenação e interlocução no nível hemisférico (CSA: Confederação Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras das Américas, antiga ORIT: Organização Regional Interamericana de Trabalhadores). À medida que as centrais sindicais começaram a se envolver mais com os processos de negociações comerciais, passaram a adotar visões mais críticas sobre as cláusulas sociais. Nesse campo, a agenda sindical se concentrou, na Rodada Doha, em questões associadas à negociação da liberalização do mercado doméstico e a seus efeitos sobre o emprego industrial no Brasil. Foi esse tipo de preocupação que afastou os sindicatos da posição governamental do Brasil, favorável ao “pacote Lamy” de julho de 2008, na OMC.

No caso das ONGs, como se viu, o tema nunca recebeu atenção maior e nem foi objeto de posicionamento da REBRIP, durante as negociações da ALCA. Sob os governos Lula, a maior identificação das ONGs reunidas na REBRIP com a política externa governamental produziu um alinhamento tácito dessas organizações às posições oficiais e não houve qualquer manifestação de interesse por parte daquelas em empurrar temas de desenvolvimento sustentável na agenda comercial brasileira. Apesar dos vínculos de muitas dessas ONGs com congêneres de outros países que muitas vezes defendem a vinculação entre comércio e normas relacionadas ao desenvolvimento sustentável, prevaleceu, no posicionamento das ONGs (e também das centrais sindicais) brasileiras, a idéia de coalizão em torno da posição nacional (oficial).

No entanto, vale observar que muitas ONGs tratam indiretamente a questão do vínculo entre comércio e desenvolvimento sustentável, ao defender a pequena produção agrícola e criticar fortemente o modelo de grande produção voltada para a exportação, que caracteriza o *agribusiness*. Nesse caso, estabelece-se um vínculo entre a pequena produção familiar e os objetivos do desenvolvimento sustentável e pretende-se que a posição oficial do Brasil nas negociações traduza os interesses daquele segmento produtivo, no que se refere à liberalização dos mercados agrícolas, mas não à inclusão de temas ambientais e sociais na agenda negociadora.

No caso de algumas ONG — especialmente as organizações internacionais com representação no Brasil, como Oxfam ou Action Aid — a questão do vínculo entre comércio e desenvolvimento sustentável é colocada, em alguns projetos, sob a ótica do apoio à exportação de produtos gerados (em condições ambientais consideradas favoráveis) pela agricultura familiar, exploração de nichos de mercado de exportação para bens orgânicos produzidos por pequenos agricultores, etc.

### 3.3 Síntese: o “mapa” de temas e atores na agenda de comércio e desenvolvimento sustentável

A relação entre comércio e desenvolvimento sustentável evoluiu, no período mais recente, de forma heterogênea na agenda dos diferentes grupos sociais e isso em função de variáveis tanto econômicas

quanto políticas<sup>15</sup>. Ela ganha importância, em função da prioridade política internacionalmente atribuída à questão da mudança climática, para setores agroindustriais até recentemente pouco impactados pelo tema. O tema das relações entre a expansão do *agribusiness* brasileiro e o desmatamento da Amazônia — fenômeno que responde por cerca de 2/3 das emissões de carbono no Brasil — transforma diversos setores agroindustriais do país em alvo privilegiado de iniciativas públicas e privadas nos países do Norte, voltadas para a definição de padrões aplicáveis aos produtos e aos processos e métodos de produção adotados ao longo da cadeia (e não apenas no próprio setor).

Mas, sobretudo a partir da corrente década, a vinculação entre a agenda internacional dos setores empresariais brasileiros e os temas de desenvolvimento sustentável não necessariamente passa pela dimensão comercial. Como se comentou, essa vinculação se dá, no caso das empresas transnacionais (brasileiras ou estrangeiras com atuação no Brasil) também pela dimensão dos investimentos e, no caso de empresas de capital aberto, pela dimensão do financiamento dos investimentos.

O recente movimento de investimentos diretos no exterior de empresas transnacionais brasileiras tem trazido novos desafios nessa área. Muitos desses investimentos têm sido direcionados a países da América do Sul e da África e envolvem setores intensivos em recursos naturais e têm impactos sociais e ambientais relevantes, como é o caso da mineração, da exploração de petróleo e gás e da construção civil. Além das questões ambientais, a necessidade de lidar com os impactos desses investimentos sobre comunidades locais gera uma nova agenda para as empresas brasileiras. Em muitos casos, essa agenda incorpora ações que tradicionalmente são responsabilidade dos Estados, mas que, na ausência de iniciativas públicas, tornam-se demandas sociais “transferidas” para as empresas investidoras.

Entre sindicatos e ONGs, a relação entre comércio e desenvolvimento sustentável perde a pouca importância que tinha na década anterior — quando a inclusão de cláusulas sociais e ambientais em acordos comerciais chegou a ser debatida em algumas dessas entidades — mas o tema ressurge, na agenda das ONGs e de algumas associações camponesas, através da defesa da pequena produção familiar e da proposta de um vínculo agricultura — mercado internacional que se distancie do modelo proposto pelo *agribusiness*.

Além disso, também para os setores sindicais a vinculação entre agenda internacional e temas de desenvolvimento sustentável passa a ocorrer por caminhos muito diversos daqueles que se anunciavam no início dos anos 1990. Assim, por exemplo, a partir dos anos 1990, as empresas transnacionais que atuam no Brasil passam por um processo de reestruturação em nível mundial, que inclui a uniformização de políticas praticadas pelas diferentes unidades de negócios no mundo em torno de princípios e valores gerados na matriz e fortemente inspirados no paradigma do desenvolvimento sustentável. Um dos desdobramentos desse processo foi o estabelecimento, em empresas transnacionais com atuação no Brasil, de mecanismos globais de interlocução e negociação entre essas empresas e os sindicatos de trabalhadores, caracterizando o surgimento de verdadeiras “comissões internacionais de fábrica”. Esse canal também funciona como instância de interlocução entre sindicatos do Brasil e de países do Norte e uma agenda de “globalização de direitos”, negociada em nível de empresa, tende a substituir, nesse processo, a defesa das “cláusulas sociais” em acordos comerciais.

---

15 Em relação à dimensão comércio e negociações comerciais, é interessante constatar que a “ameaça chinesa” não gerou até o momento qualquer impacto na posição oficial, sindical ou empresarial brasileira em relação ao tratamento de temas ambientais e trabalhistas nas negociações. A China é o principal alvo das denúncias de violações de direitos trabalhistas básicos e de padrões ambientais mínimos que se originam nos países desenvolvidos e, ao mesmo tempo, é um importante *player* do sistema de comércio mundial, característica que outros países “violadores” de normas e padrões não têm.

Nesse sentido, tanto para os setores empresariais quanto para sindicatos (e também para ONGs), diversificam-se os vetores de vinculação entre agenda internacional e temas de desenvolvimento sustentável. De uma situação — típica dos anos 1990 — em que o comércio constituía o grande vetor de vinculação (e os acordos comerciais outro vetor em potencial, em função das cláusulas sociais e ambientais), passa-se a um cenário em que novos vetores se desenvolvem em conexão com fluxos de investimentos de e para o Brasil e com os mecanismos de financiamento utilizados pelas empresas.

Por outro lado, mais ainda do que na década passada, a agenda de desenvolvimento sustentável dos diferentes atores — inclusive os empresariais — vem ganhando densidade política e institucional no Brasil em função da evolução do ambiente doméstico — e não apenas dos vínculos do Brasil com o mundo. Desse ponto de vista, uma diferença marcante entre o início dos anos 1990 e a situação atual reside no fato de que se consolidou, no Brasil, uma “arena de política” em torno dos temas de desenvolvimento sustentável. Para boa parte dos setores mais organizados da sociedade, esses não são mais vistos como “temas do Norte”. Ao longo dos últimos anos — e aqui também a questão da mudança climática parece ter desempenhado papel muito importante — esses temas foram sendo apropriados por grupos sociais e interesses econômicos domésticos e se traduziram em iniciativas privadas e em políticas públicas.

Mesmo para setores empresariais exportadores, que têm em sua conexão com os mercados externos a principal motivação para investir na área sócio-ambiental (setores do *agribusiness*, mas também a cadeia florestal, alumínio e siderurgia), os fatores domésticos — como regulamentação estatal, pressão das comunidades locais e de ONGs, imagem das empresas na mídia e junto à sociedade — parecem estar desempenhando papel relevante e crescente no sentido de favorecer a internalização, em suas estratégias, de objetivos de desenvolvimento sustentável<sup>16</sup>. Essas evoluções refletem o fato de que os temas de desenvolvimento sustentável entraram com força na agenda de política doméstica, consolidando-se uma arena de política hoje superpovoada, onde convivem iniciativas voluntárias das empresas, diversas modalidades de cooperação ONGs-empresas-governos, regulações federais e sub-federais, etc<sup>17</sup>.

No plano político e regulatório, há uma marcada continuidade entre os anos 1990 e a década atual, tanto na área ambiental quanto na trabalhista. Diversos programas inaugurados na década passada foram desenvolvidos e ganharam maior abrangência, dando continuidade a esforços notadamente na área de *enforcement* da legislação doméstica — que continua a ser o aspecto mais vulnerável das políticas brasileiras, tanto nos campos ambiental e trabalhista quanto no domínio da legislação relacionada à mudança climática.

Em suma, a vinculação entre temas de desenvolvimento sustentável e comércio mobiliza um grupo diversificado de atores a partir de um conjunto limitado de temas, conforme se observa no quadro abaixo.

---

16 Um dos fatores que levam empresas a promover internamente padrões de desenvolvimento sustentável relaciona-se com a preocupação destas com a competição predatória no mercado doméstico e nas exportações gerada pelo recurso a padrões ambientais ou trabalhistas baixos.

17 Na visão de uma assessora da CUT, o aumento da densidade institucional e da relevância política, na esfera doméstica, dos temas relacionados ao cumprimento da legislação trabalhista doméstica fez com que o monitoramento de iniciativas domésticas nessa área ocupasse, na agenda sindical, o lugar reservado às cláusulas sociais no debate dos anos 90.

Tabela 1 - Vetores de vinculação entre desenvolvimento sustentável e comércio

Área temática	Temas principais	Vetor de vinculação comércio - DS	Setores impactados	Iniciativas / posicionamentos	Relevância
Mudança climática	Relação padrões sócio-ambientais de produção / competitividade do <i>agribusiness</i>	Pressão dos consumidores no exterior. Imposição de padrões unilaterais compulsórios (aplicados a PPMs).	Setores do <i>agribusiness</i>	Cooperação com Governo, ONGs e consumidores. Instituição para estudar o tema e propor medidas para eliminar o problema ao longo da cadeia.	Crescente
	Relação desmatamento da Amazônia / expansão do <i>agribusiness</i>	Pressão dos consumidores no exterior. Imposição de padrões unilaterais compulsórios (aplicados a PPMs).	Setores do <i>agribusiness</i> . Setores da cadeia florestal.	Moratória da soja. Cooperação com ONGs e consumidores. Instituição para estudar o tema e propor medidas para eliminar o problema ao longo da cadeia. Uso de florestas plantadas e certificadas.	Crescente
Meio-ambiente	Relação entre competitividade de setores intensivos em recursos naturais e meio ambiente.	Pressão dos consumidores no exterior. Imposição de padrões unilaterais voluntários e compulsórios (aplicados a PPMs).	Setores intensivos em recursos naturais.	Adesão a iniciativas de certificação ambiental. Uso de florestas plantadas e certificadas.	Alta
	Negociação de liberalização comercial de bens e serviços ambientais.	Negociações na OMC	Diferentes setores da indústria e de serviços	Defesa da inclusão do etanol na lista de bens ambientais nas negociações (preocupação ofensiva). Posição crítica em relação às listas de bens e serviços ambientais apresentadas pelos países desenvolvidos (preocupação defensiva).	Média
Trabalho	Relação competitividade de setores industriais / uso de mão de obra escrava ou infantil na cadeia produtiva	Pressão de consumidores no exterior	Setores industriais que utilizam matéria-prima ou insumos de origem agrícola (suco de laranja) ou mineral (siderurgia – uso de carvão vegetal).	Acordo do setor siderúrgico: compromisso de não comprar carvão de fornecedores que utilizem trabalho escravo ou infantil. Iniciativas da ABECITRUS para tirar as crianças da colheita das laranjas.	Média

## 4. A agenda comercial e os temas de DS: perspectivas

Os temas de desenvolvimento sustentável entram na agenda comercial do Brasil por vetores diversos, que se relacionam basicamente com a dinâmica das exportações, dos investimentos e das fontes de financiamento das empresas brasileiras. A posição refratária do Estado brasileiro — sob governos de diferentes orientações — à incorporação desses temas nas agendas de negociações comerciais foi capaz de evitar compromissos formais em acordos de comércio até o momento.

A evolução recente e as perspectivas do ambiente econômico internacional e da inserção internacional do Brasil tendem a aumentar a pressão sobre as empresas e sobre o governo brasileiro para um maior engajamento em negociações internacionais que envolvam a relação entre comércio/investimentos e temas ambientais (incluindo mudança climática) e sociais. Essas pressões podem vir pela insistência dos países do Norte em introduzir temas ambientais e sociais nas agendas de negociações comerciais, mas também pelas pressões para que o Brasil participe em foros internacionais e aceite compromissos em temas sociais, ambientais e de mudança climática com impacto direto ou indireto sobre o comércio e os investimentos.

Ainda que o governo brasileiro mantenha com sucesso a estratégia de evitar compromissos formais nessas áreas, medidas unilaterais de governos dos países desenvolvidos, relacionadas questões ambientais e

mudança climática, por exemplo, ou exigências de caráter ambiental e/ou social vindas de consumidores e importadores impõem, crescentemente, custos de adaptação para as empresas brasileiras.

#### 4.1 Novos instrumentos para lidar com os non-trade concerns no “Norte”

O ambiente predominante na economia internacional durante boa parte da década de noventa facilitou a convergência de políticas nacionais de comércio e de investimentos na direção da abertura econômica, estimulando a convergência regulatória por meio de acordos de livre comércio e de proteção de investimentos. O expressivo crescimento dos fluxos de comércio e de IED tornava o ambiente pouco propício à expansão de iniciativas protecionistas.

O final dos anos noventa traz uma nova mudança de contexto no que se refere às visões sobre liberalismo econômico e benefícios da globalização. Nos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ganha força a percepção de que a globalização teria ido “longe demais” e que o crescimento da interdependência econômica promove a convergência para padrões ambientais e sociais mínimos, ameaçando valores culturais das sociedades destes países.

Enquanto nos países em desenvolvimento com maior peso nas negociações comerciais a agenda de liberalização e de convergência regulatória se tornava cada vez mais condicionada pela “agenda de desenvolvimento”, nos países desenvolvidos a postura frente às negociações passou a traduzir com intensidade crescente todo tipo de “*non trade concerns*”, mas as preocupações ambientais e trabalhistas constituíam o eixo central dessa agenda “do Norte”.

Gradualmente e à medida que os efeitos da competição Norte-Sul se disseminavam pelos mercados de trabalho dos países desenvolvidos — afetando inclusive setores até então naturalmente protegidos da competição externa — o apoio político aos objetivos de liberalização comercial reduziu-se no Norte. De acordo com o relatório da The Warwick Commission (2007) sobre o sistema multilateral de comércio, “há hoje um apoio crescente para a visão de que a divisão do trabalho gerada pelo crescimento econômico dos principais países em desenvolvimento, como a China e a Índia, está tendo conseqüências negativas para as principais economias, especialmente os EUA e a União Européia”.

Em artigo recente, Lawrence Summers (2008) observa que “a proposição correta de que as barreiras comerciais são nocivas para uma economia não implica necessariamente que essa economia se beneficia do sucesso econômico dos seus parceiros comerciais” para referir-se à crescente percepção, nos EUA e em outros países desenvolvidos, de que o êxito de outros países — e, em especial, nos países em desenvolvimento — gera efeitos negativos sobre a economia norte-americana e seus trabalhadores.

As respostas dos países desenvolvidos à disseminação dos *non-trade concerns* estão vindo sob a forma de estabelecimento de novos regulamentos técnicos, que envolvem produtos e processos produtivos, ou de propostas que implicam em aumento de proteção para produtos de países que não adotem legislações sobre mudança do clima compatíveis com as implementadas nos países do Norte.

#### Os biocombustíveis: padrões ambientais e sociais

Um exemplo é o pacote legislativo que a União Européia deverá adotar sobre energia e mudança climática até o final de 2008. Em setembro deste ano o Comitê de Indústria do Parlamento Europeu votou uma emenda à legislação de energia e clima que mantém o objetivo de ter 10 % do total de combustíveis líquidos usados em veículos derivados de fontes renováveis de energia até 2020, mas

especifica que 40 % desta meta devam ser preenchidos com outras opções como o hidrogênio e biocombustíveis de segunda geração. Isso faria com que apenas 6% da demanda tenham de ser atendidos pelos biocombustíveis feitos a partir de grãos e outros produtos agrícolas.

Está também em discussão na União Européia a criação de um selo ambiental para garantir que o etanol importado pelo bloco seja “ecologicamente correto”. Os critérios são que o biocombustível contribua para a redução de emissões de CO<sub>2</sub> e não destrua áreas de florestas. No caso brasileiro, os critérios eliminariam a possibilidade de exportação de etanol produzido a partir de cana-de-açúcar não apenas na Amazônia, mas também nas zonas de cerrado e de mata, o que na prática impediria a expansão da produção de cana no Brasil.

Na área social, está também em avaliação na Europa a criação de um selo social, que garanta que não haverá importação de etanol produzido com trabalho degradante, incluindo condições de trabalho dos cortadores de cana e os efeitos sobre a saúde dos trabalhadores provenientes do uso de fertilizantes químicos e pesticidas. Esse debate tem sido alimentado, ainda, pelo relatório apresentado na Sessão Especial da ONU sobre Crise Alimentar Global<sup>18</sup>, que concluiu que a produção de etanol a partir de grãos e outros produtos agrícolas tem tido efeito perverso sobre a oferta de alimentos no mundo, afetando principalmente os mais pobres.

O relatório sugere se deveria negociar na OMC um *waiver* para que os países possam discriminar importações de biocombustíveis de países que não respeitem padrões de sustentabilidade ambiental e direitos humanos, incluindo condições trabalhistas.

### Barreiras a importações relacionadas à intensidade de emissões de carbono

Está também em discussão na União Européia a introdução de uma taxa de carbono sobre as importações pelo bloco de mercadorias com elevado teor de carbono. Uma das propostas em discussão é a aplicação de um “mecanismo de ajuste nas fronteiras” contra importações provenientes de países que se recusarem a contribuir para a redução de emissão de gases de efeito estufa a partir de 2012, quando entrar em vigência a nova fase do Protocolo de Kyoto.

Nos Estados Unidos, diversas propostas estão em discussão no Congresso com o objetivo de relacionar compromissos com redução de emissões de gases de efeito estufa a medidas relacionadas ao comércio. De modo geral, as propostas envolvem duas abordagens principais: taxação sobre a emissão de carbono e sistemas de *cap-and-trade*. A percepção de que novas regulamentações envolvendo essas abordagens implicarão em aumento de custos para indústrias norte-americanas e perda de competitividade em relação a produtores estrangeiros, que estariam sujeitos a legislações menos rigorosas, estimula a introdução nessas propostas de mecanismos de proteção contra importações.

Entre os mecanismos em discussão está a exigência de certificados de permissão para emissões de produtores estrangeiros, com o objetivo de nivelar as condições de competitividade e estimular outros países a adotarem legislações convergentes com a norte-americana.

A eventual implementação desses mecanismos, tanto na União Européia quanto nos Estados Unidos, poderá vir a ser fonte de obstáculos às exportações brasileiras para esses mercados. Além da forte participação de produtos agrícolas, de origem florestal e de produtos industriais com elevado teor de

---

18 Ver Bridges Trade BioRes, 13 June 2008, <http://ictsd.net/i/environment/12236/>.

emissão de carbono (siderúrgicos, alumínio e químicos, entre outros) na pauta de exportações, o Brasil vem mantendo a posição plasmada no protocolo de Kyoto para países em desenvolvimento, que prevê compromissos diferenciados no que se refere à redução de emissões.

Isso significa que as empresas brasileiras (e dos países emergentes) não estarão sujeitas a compromissos tão rigorosos em relação à emissão de gases de efeito estufa quanto aos que eventualmente afetarão seus concorrentes dos países desenvolvidos. É, portanto, previsível a crescente pressão destes por mecanismos de proteção comercial.

### Reach: regulamento para proteger a saúde humana

Em primeiro de junho de 2008, foi iniciada a fase de pré-registro do Reach — a nova legislação europeia de controle de substâncias químicas produzidas ou exportadas para países da União Europeia. Reach é o acrônimo em inglês para Registro, Avaliação e Autorização de Substâncias Químicas.

De acordo com representantes da indústria química brasileira<sup>19</sup>, embora o objetivo do Reach seja assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana e do meio ambiente, o regulamento é tão exigente que o processo de adequação torna-se caro e dificulta as atividades de exportação das pequenas e médias empresas. Todos que exportam para a União Europeia preparações e artigos que contenham substâncias químicas, tais como velas, fogos de artifício, produtos de limpeza e fitas adesivas, entre muitos outros, estão sujeitos às regras do Reach. O regulamento adotado pela União Europeia transcende, dessa forma, as fronteiras da indústria química e afeta diversas as cadeias produtivas.

Os processos de registro e autorização deverão estar finalizados em 2018. Entretanto, o primeiro obstáculo aparece na fase de pré-registro. Todas as empresas que exportam para o bloco europeu, deverão fazer o pré-registro das substâncias contidas nos produtos que fabricam e/ou comercializam na região. No entanto, a empresa exportadora não poderá fazer o pré-registro diretamente, mas deverá contratar um representante baseado na União Europeia e que será o responsável legal por todos os riscos decorrentes das exportações.

#### Box 2 – Certificação Florestal

O tema da preservação das florestas ganhou relevância política a partir dos anos 1980, quando foram iniciados os primeiros boicotes europeus às importações de madeiras oriundas de florestas tropicais. Na década de 1990, frente ao fracasso de se chegar a um regime comum para o bom manejo florestal no âmbito das organizações internacionais, surgiu o conceito de certificação florestal. Este mecanismo de adesão voluntária permitiria a diferenciação de empresas que cumprissem certos padrões de qualidade na extração de madeira no mercado, visando um segmento consumidor cada vez mais preocupado com o impacto ambiental da indústria de produtos florestais.

Atualmente, são mais de 70 programas de certificação nacionais e internacionais diferentes. Entre as maiores entidades certificadoras está a *Forest Stewardship Council* (FSC), o *Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes* (PEFC). Em 2003, o total de florestas certificadas atingiu um total de 50 milhões de hectares ou 4,4 % das florestas do mundo. 90 % das florestas certificadas se encontram no hemisfério norte, 50 % na Europa (Finlândia e Áustria possuem 100 % de certificação), 40 % na América do Norte e 10 % nos países em

19 Ver Mourão, Nícia (2008) *Reach e as exportações brasileiras para a Europa*, artigo publicado no jornal Valor Econômico, edição de 18 de agosto de 2008.

desenvolvimento, o Brasil estando entre os líderes destes. Os dados mostram que a área de florestas certificadas ainda é pequena, mas vem crescendo rapidamente.

O crescimento do comércio ilícito de madeira, estimado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) como representando 10 % do comércio internacional de madeira em 2003, tem incitado reações não apenas de ambientalistas, mas também de importadores de madeira dos países desenvolvidos, preocupados com a perda de competitividade frente a produtores que não cumprem exigências ambientais e trabalhistas.

Em maio de 2008, o congresso americano aprovou lei que prevê o requerimento compulsório de certificado de legalidade para produtos florestais a partir de abril 2009. Na União Européia, medidas anunciadas em outubro de 2008 obrigam os importadores a fazerem esforços adequados para saber se os produtos importados cumprem a legislação doméstica do país de origem. Outra medida adotada pela União Européia é a negociação de acordos voluntários de comércio de produtos florestais (*Voluntary Partnership Agreements*), que obrigam o país exportador a adotar medidas para garantir que todas as exportações de madeira destinadas ao mercado europeu sejam de extração legal. No entanto, as medidas são interpretadas por alguns como insuficientes e existe pressão para a adoção de uma exigência compulsória de comprovante de legalidade.

A experiência do Brasil com a certificação florestal é recente. A PEFC reconhece o Programa Brasileiro de Certificação Florestal (CERFLOR) desde 2005. O CERFLOR, criado em 2002, foi a culminação de um projeto iniciado em 1996 pela Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS) em conjunto com a ABNT, o setor empresarial e a sociedade civil para desenvolver padrões para o setor de produtos florestais. Apesar de um padrão desenvolvido em conjunto com agências do governo, o CERFLOR é de adesão voluntária.

A FSC é representada no Brasil por um escritório permanente, o Conselho de Manejo Florestal, criado em 2002, cuja função é adequar os padrões da FSC à realidade nacional. Em 2003, foi fundada a Associação de Produtores Florestais Certificados na Amazônia (PFCA), que reúne empresas de todos os estágios da cadeia de produto comprometidos com o manejo da floresta de acordo com os padrões da FSC.

De acordo com a PFCA, a associação representa 90% das florestas naturais certificadas na Amazônia, mas apenas 2 % do total de madeira em tora produzida. Portanto, é evidente que a quantidade de madeira certificada no Brasil ainda é uma parcela muito pequena do total produzido. As novas exigências de certificados compulsórios de legalidade representarão significantes barreiras ao comércio de produtos florestais brasileiros.

## 4.2 Os temas de “segurança” e a agenda comercial

A emergência dos temas de “segurança alimentar” e de “segurança energética”, além das questões de mudança climática, na agenda dos principais *players* do comércio internacional e dos organismos multilaterais tem impactos relevantes sobre o comércio exterior brasileiro. O expressivo crescimento da demanda por alimentos nos países em desenvolvimento e a conseqüente elevação dos preços das *commodities* agrícolas contribuíram para a forte expansão das exportações brasileiras nos últimos anos e para o aumento da participação de produtos baseados em recursos naturais nas vendas do Brasil para o exterior.

Essa evolução impulsionou o processo de valorização real da moeda brasileira frente às moedas dos principais parceiros comerciais, com impactos sobre a competitividade dos produtos industriais, contribuindo para reforçar a tendência de “primarização” da pauta de exportações do país. Do lado externo, a elevação dos preços dos alimentos deu lugar a respostas de políticas variadas em diferentes países, mas em muitos casos promoveu posturas protecionistas ligadas ao objetivo de garantir o auto-

abastecimento. Outro tipo de medida adotada por alguns países foi a imposição de impostos ou de restrições quantitativas às exportações. Esse foi o caso da Argentina, que — ao adotar impostos sobre as exportações de produtos agrícolas — afetou as importações brasileiras de trigo.

Até mesmo o Ministério da Agricultura do Brasil chegou a anunciar restrições quantitativas à exportação de arroz em um período de insuficiência da oferta mundial. Ante as reações de outros órgãos de governo e de setores brasileiros preocupados com os efeitos negativos que essa iniciativa poderia ter sobre a credibilidade do país como fornecedor confiável de alimentos e demandante de abertura comercial nesse setor, a medida não foi implementada.

A avaliação inicial de que o Brasil poderia beneficiar-se do crescimento da demanda mundial e da elevação dos preços dos alimentos foi matizada pelas diversas reações de política dos países importadores e exportadores, assim como pelo debate sobre os impactos da produção de etanol a partir de grãos e outros produtos agrícolas sobre o aumento dos preços dos alimentos.

A inflexão na evolução dos preços das *commodities* agrícolas que vem acompanhando o desaquecimento da economia mundial faz com que o tema da “segurança alimentar” seja substituído no debate público pela vulnerabilidade do setor agrícola à volatilidade de preços internacionais. Ainda assim, é provável que, passado o período de acomodação da economia internacional à crise financeira, a demanda por alimento volte a crescer com o reaquecimento das economias em desenvolvimento.

Em paralelo ao debate sobre “segurança alimentar”, surge o tema da “segurança energética”. O rápido aumento dos preços internacionais do petróleo teve impactos sobre a agenda brasileira de comércio e de investimentos no setor de energia. A elevação dos preços do petróleo combinada à agenda de mudança climática alimentou a expectativa de que o Brasil poderia tornar-se um importante fornecedor mundial de etanol.

Essa expectativa contribuiu para a atração de investimentos externos diretos no Brasil e reforçou as iniciativas governamentais de buscar nas negociações comerciais a redução de barreiras ao comércio do produto. A abertura de mercados para o etanol foi alçada à posição de prioridade principal na agenda demandante do Brasil nas negociações da Rodada Doha. A possibilidade de cooperação com os Estados Unidos para a definição de regulamentos técnicos para os biocombustíveis ou para a realização de investimentos conjuntos em países da América Central e Caribe para a produção de etanol também esteve na agenda bilateral brasileira com aquele país.

Na América do Sul, a elevação dos preços de energia teve impactos sobre os investimentos e sobre as relações do governo brasileiro com vizinhos da região. A revisão unilateral de contratos de concessão ou de exploração de petróleo e gás pelos governos da Bolívia e do Equador, além de trazer dificuldades para a relação bilateral do Brasil com seus vizinhos, fomentou na opinião pública brasileira a demanda por auto-suficiência no abastecimento de energia.

A brusca queda nos preços internacionais do petróleo observada nos últimos meses tem levado ao adiamento de investimentos programados no setor de energia no Brasil, envolvendo a produção de etanol e colocando dúvidas sobre a viabilidade da exploração dos campos de pré-sal. Essa inflexão nos preços de energia também deverá impor mudanças significativas nas relações entre os países sul-americanos, em particular nas relações do Brasil com seus vizinhos.

## 5. Comentários finais: a agenda de negociações comerciais brasileira e os temas de DS

A conclusão bem sucedida da Rodada Uruguai, que incorporou temas como serviços e propriedade intelectual à agenda de compromissos multilaterais, alimentou a demanda dos países do Norte por contínua expansão temática da agenda de negociações. A lista de novos temas buscava incluir investimentos, política da concorrência, além de meio ambiente e normas trabalhistas.

A recusa dos países em desenvolvimento em tratar esses temas nas negociações multilaterais deslocou-os para as agendas de negociações comerciais regionais e bilaterais. Isso não significa que países como o Brasil tenham logrado eliminar definitivamente o tratamento desses temas nos acordos comerciais. Mais além, frente à proliferação de regulamentos, exigências e certificações unilaterais ligadas a questões sociais, ambientais e de mudanças climáticas, pode ser do interesse de alguns setores brasileiros que esses temas sejam tratados sob o guarda-chuva da OMC, garantindo regras claras e negociadas com a participação de todos os interessados.

Países desenvolvidos, em especial os europeus, vêm insistindo na inclusão de questões ambientais e de mudanças climáticas na agenda da OMC. A realização da Conferência das Partes da ONU (COP 15) em Copenhague em dezembro de 2009 tem alimentado essa discussão. O Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy, tem chamado atenção para o risco de que pressões sobre países emergentes resultantes da adoção de medidas unilaterais nessas áreas com impacto sobre comércio tendam a alimentar a desconfiança nas relações internacionais. De acordo com Lamy, as organizações que tratam de meio ambiente devem resolver a questão sobre clima e comércio e depois a OMC se adaptará.<sup>20</sup> A diplomacia brasileira mantém a posição de que a introdução desses temas na agenda de comércio multilateral é uma ameaça aos interesses do país.

As dificuldades de concluir a Rodada Doha ainda em 2008 poderão significar a paralisia das negociações multilaterais por um tempo prolongado. Em 2009, a desaceleração da economia mundial, a atribulada agenda a ser enfrentada pelo presidente eleito dos Estados Unidos, as eleições na Índia e a troca de comando na Comunidade Européia não facilitarão a tomada de decisões em negociações de comércio. Quando essas negociações forem retomadas, poderá ser necessária uma revisão do escopo da agenda e o debate sobre a introdução dos temas de desenvolvimento sustentável deverá voltar à tona.

A União Européia já anunciou que vai passar a exigir compromissos ambientais e de mitigação de mudanças climáticas nas negociações comerciais em que o bloco estiver envolvido.<sup>21</sup> Ainda que haja o reconhecimento por parte dos negociadores europeus de que as negociações de um acordo de livre comércio com o MERCOSUL já estão suficientemente avançadas para que seja politicamente complicado iniciar discussões sobre a introdução desses temas, eles farão parte da agenda do Brasil com o bloco por força de sua interferência no comércio brasileiro com a Europa.

De forma relativamente independente em relação às tendências observadas nas negociações comerciais, os vínculos entre, de um lado, agendas de comércio e investimentos e temas de desenvolvimento sustentável vêm ganhando densidade, sobretudo para setores intensivos em recursos naturais.

---

<sup>20</sup> Ver jornal Valor Econômico, edição de 26 de setembro de 2008.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/trade/issues/global/environment/pr180908\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/global/environment/pr180908_en.htm)

Esses, através de suas exportações ou de seus investimentos no exterior, vêm sendo crescentemente obrigados a lidar com iniciativas unilaterais e estabelecimento de padrões e de certificação aplicáveis a PPMs e originárias do setor privado (importadores, consumidores) ou de governos dos países desenvolvidos. A prioridade concedida, nos últimos anos, ao tema da mudança climática na agenda internacional fortalece essa tendência e, no caso brasileiro, estende a preocupação de cumprir com padrões sócio-ambientais a setores do *agribusiness* que, até recentemente, eram pouco afetados pelas iniciativas “ambientais” ou “sociais” da década de 1990.

A agenda doméstica de desenvolvimento sustentável também adquiriu, nos últimos anos, uma nova dimensão, para a qual concorreram iniciativas governamentais e não governamentais. Estas muitas vezes traduziam as vinculações internacionais de agentes públicos e privados, envolvidos em negociações intergovernamentais como as relacionadas à mudança climática ou inseridos em redes internacionais de atores privados.

Embora no caso de alguns setores o vínculo entre comércio e investimentos e agenda de desenvolvimento sustentável seja bastante nítido, para grande parte dos agentes privados e públicos no Brasil essa agenda ganha relevância em função de evoluções domésticas e de forma relativamente autônoma em relação a temas “internacionais”.

Uma agenda de pesquisa sobre os temas de desenvolvimento sustentável na agenda de comércio e investimentos do Brasil deveria privilegiar as questões que tendem a ganhar maior relevância e que foram apresentadas, de forma resumida, na seção 4 desse trabalho. A identificação das principais tendências na área de certificação relacionada à intensidade das emissões de carbono e a discussão das alternativas para lidar com essas tendências (estabelecimento de sistema doméstico de certificação, estabelecimento de acordos de reconhecimento mútuo, definição de regras multilaterais ou recurso eventual ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC) são eixos de pesquisa particularmente relevantes. De forma mais geral, as áreas de interseção entre mudança climática e comércio (e investimentos) tendem a ganhar mais relevância para o Brasil, nos próximos anos.

## Referências

*Estado de São Paulo*, 20 de outubro de 2008.

Motta Veiga, P. *et al.*, *Relações entre comércio e meio ambiente: o caso brasileiro*. Trabalho contratado pela United Nations Conference on Trade and Development, 1994.

Motta Veiga, P. e Lengyel, M., “Tendências internacionais en el campo de los estándares laborales: qué lugar ocupa el Mercosur”: In *Integración & Comercio* 25, diciembre, año 10, INTAL, 2006.

Mourão, Nícia (2008), “Reach e as exportações brasileiras para a Europa.” *Valor Econômico*, 18 de agosto de 2008.

University of Warwick. Warwick Commission. The multilateral trade regime: which way forward? Warwick: 2007.

*Valor Econômico*, 21 de outubro de 2008.

Young, C.E., *et al.*, *Comércio e meio ambiente: a inserção da indústria brasileira*: In Tironi, L.F. (org.) — Aspectos estratégicos da política comercial brasileira, 2, Coleção Economia e Diplomacia, IPEA / IPRI, 2001.

## Referências Eletrônicas

Bridges Trade BioRes. International Centre for Trade and Sustainable Development, acessado em 13 de junho de 2008. <<http://ictsd.net/i/environment/12236/>>